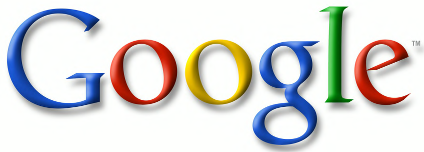
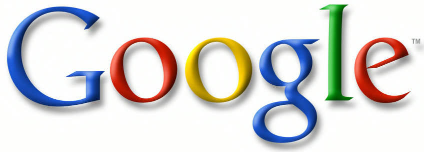






ГУБЕРНІЯ

ЕЯ

ЗЕМСКІЯ И ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЯ УЧРЕЖДЕНІЯ.

А. ЛОХВИЦКАГО

и. д. профессора Александровскаго Лицея.

Часть 1-я.

Централизація и децентрализація.
Исторія губерніи.
Административное раздѣленіе Россіи.
Территорія губерніи.
Земскія учрежденія.
Правительственныя учрежденія.

С.Петербургъ.

1864.

По опредѣленію Юридическаго факультета печатать дозволяется.
С.Петербургъ, 10 Апрѣля 1864 г.

Деканъ факультета *Ивановскій.*

ТИПОГРАФІЯ ИВАНА БОЧКАРЕВА У ПѢВЧЕСКАГО МОСТА № 26.

Провинціяльная децентрализація и вообще вопросъ о провинціи въ настоящее время на западѣ составляетъ одинъ изъ любимыхъ предметовъ для публицистовъ. Имъ много занималась и наша журналистика, впрочемъ почти исключительно передавая только идеи западныхъ писателей. Съ введеніемъ земскихъ учрежденій вопросъ этотъ получаетъ для насъ великое практическое значеніе.

Настоящій трудъ, составляя отдѣльное цѣлое, есть только одна часть обширнаго вопроса о провинціи. Слѣдующая часть, относительно времени выпуска которой мы не даемъ никакихъ обязательствъ, будетъ заключать подробный разборъ функцій и отношеній нашихъ губернскихъ властей и мѣстъ, уѣзды, города, сельскія общины, сословныя орга-

низаціи, также очеркъ областнаго управленія тѣхъ частей государства (Сибири, Дона, Кавказа, Прибалтійскихъ губерній, Бессарабіи), которыя въ этомъ отношеніи имѣютъ болѣе или менѣе значительныя особенности. Только послѣ этой работы можетъ выясниться вопросъ о провинціяльной автономіи въ приложеніи къ Россіи.

Авторъ.

Стран.	Строка.	Напечатано.	Слѣдуетъ читать.
35	9	Костромской губерніи	Костромской губерніи и середину Вологодской
—	32	Петилипа	Петилина
37	35	какъ изслѣдованіе	наше изслѣдованіе
39	30	указомъ	указалъ
68	22	починена	подчинена
101	12	Финляндіи	Швеціи
128	7	трибуналъ	трибунатъ

ВВЕДЕНІЕ.

ТЕОРІЯ ПРОВИНЦІИ.

Централизація и децентрализація. Мнѣнія и проэкты школы децентрализаторовъ. Значеніе, придаваемое ими децентрализаціи, какъ гарантіи общества отъ революціи и соціализма, какъ опоры государственныхъ представительныхъ учрежденій, какъ школы для политическаго воспитанія. Теорія централизаторовъ (Дюпонъ Уайтъ). Различіе гувернементализма отъ централизаціи. —Мнѣніе автора.

Вопросъ о провинціи преимущественно разработанъ французами. Во Франціи, несравненно болѣе чѣмъ въ другихъ странахъ континента Европы (за исключеніемъ Россіи), и исторія и духъ народа вели къ централизаціи. Токвиль, въ своемъ «L'ancien regime et la revolution», превосходно доказалъ, что централизація была дѣломъ королей стараго времени. Революція только сняла остатки провинціализма, существовавшіе съ своей вредной стороной—пошлинами, таможнями, пестротой законодательства, которые были лишены всякой жизни. Она впрочемъ не ограничилась этимъ, и стерла судебные парламенты, сословія, церковныя учрежденія, корпораціи, словомъ всѣ тѣла, стоявшія межжу отдѣльными лицами и государствомъ. Въ Парижѣ сосредоточились въ рукахъ конвента, впослѣдствіи въ рукахъ императора, всѣ силы націи. Эта централизація и политическая и административная: въ странѣ нѣтъ ни одного политическаго корпуса между народомъ и государственными учрежденіями; вся распорядительная власть находится

въ рукахъ правительства, которое назначаетъ всѣхъ агентовъ отъ деревенскаго мера до министра. Необходимымъ слѣдствіемъ этой двойной централизаціи была третья—умственная: всѣ великія учрежденія для науки и искуства сосредоточились въ Парижѣ. Эта система доставила Франціи громадную силу, она могла выдержать исполинскія войны съ Европой, а во внутреннемъ отношеніи давала возможность съ быстротой совершать великія преобразованія. Притомъ же она соотвѣтствовала духу французскаго народа: есть ли это гальское начало, или католическое, вошедшее въ плоть и кровь народа, но только его духъ любитъ этотъ единый поглощающій авторитетъ. Реставрація и всѣ послѣдующія правительства не тронули централизаціи. Французы всѣхъ партій были ею чрезвычайно довольны: правительство находило превосходную машину, его враги опять-таки были довольны, потому что могли локализировать войну въ Парижѣ и рѣшать дѣло въ нѣсколько часовъ. Знаменитый министръ іюльской монархіи Тьеръ недавно произнесъ великолѣпную рѣчь въ защиту централизаціи, указывая между прочимъ на то, что коалиція, обрѣзывая Францію, находила ее все-таки опасной для Европы, вслѣдствіе централизаціи. Вообще у французовъ долгое время не сходила стереотипная фраза: cette centralisation que L'Europe nous envie. Поворотъ во мнѣніи о централизаціи произвелъ Токвиль своимъ знаменитымъ сочиненіемъ De la democratie en Amerique. *)

Съ тѣхъ поръ начала расти во Франціи партія децентрализаторовъ, къ которой принадлежатъ по большей части конституціонные либералы; истые демократы держатъ себя въ сторонѣ отъ нея. Въ собраніи 1848 г. представленъ даже былъ подробный планъ децентрализаціи депутатами Бешаромъ и Родо. **) Проэктъ этотъ не былъ принятъ.

*) Значеніе Токвиля для развитія политическихъ идей во Франціи хорошо охарактеризовано Лабуле въ статьѣ Alexis Tocqueville, составляющей часть „L'Etat et ses limites", 1863.

**) См. Batbie: Traitè du droit public, т. IV, гл. 32.

Съ того времени вопросъ о децентрализаціи на практикѣ не сдѣлалъ и шагу впередъ, а развѣ назадъ, именно нынѣшній императоръ французовъ еще больше усилилъ централизацію назначеніемъ меровъ не только отъ правительства, но даже не изъ среды членовъ муниципальнаго совѣта. За то научная разработка его пошла далеко; вопросъ обсуженъ со всѣхъ сторонъ, и въ разультатѣ явились двѣ теоріи: одна за децентрализацію и абсолютно и относительно Франціи, другая за централизацію. Токвиль, Вивьенъ, Одилонъ Барро, Эліасъ Реньо, Лабуле, Дюпонъ Уайтъ и много другихъ публицистовъ работали надъ этимъ вопросомъ *)

Прежде разсмотрѣнія различныхъ ученій намъ надобно установить вопросъ.

Слова централизація и децентрализація далеко не одинаково понимаются. Подъ ними слѣдуетъ разумѣть вопросъ о *мѣстѣ* нахожденія общественной власти. Чтó лучше: или нахожденіе всей общественной власти (souveraineté sociale) въ одномъ центрѣ, въ рукахъ одного центральнаго правительства, или чтобъ эта власть была раздѣлена между центромъ и другими пунктами (провинціями)? Въ этомъ и состоитъ вопросъ о провинціализмѣ. Но кромѣ того, многіе писатели понимаютъ подъ централизаціей сумму правъ, принадлежащихъ обществу надъ отдѣльными лицами. Въ этомъ смыслѣ понятіе, противоположное централизаціи, есть не провинціализмъ, не сельфгувернементъ, а *индивидуализмъ*. Мы можемъ находить, что извѣстная власть общества, напримѣръ управлять школой, культомъ, ограничивать личную свободу въ завѣщаніи и пр., есть власть вредная, что общество должно отказаться отъ нея, предо-

*) La Province, par E. Regnault, 1861. La Centralisation, par Dupont White, 1861. Его же: l'individu et l'Etat. L'Etat et ses limites: par Eduard Laboulaye. De la Decentralisation, par Odilon Barrot. Vivien, Etudes administratifs. Batbie: Droit public, т. IV. Лабуле: Le Parti libèral, son programme et son avenir. 1864. Der Einfluss der herrchenden Ideen des XIX Jahrhunderts auf den Staat, Joseph Etvoes. La Libertè civile, par Bertauld, 1864.

ставивъ заботу объ этомъ отдѣльнымъ лицамъ и свободнымъ ассоціаціямъ. Въ этомъ случаѣ мы идемъ противъ *гувернементализма*, противъ суммы общественной власти, противъ общества, а не противъ мѣста, гдѣ находится эта власть. Все равно, будетъ ли эта общественная власть помѣщаться въ государствѣ, или въ провинціи, уѣздѣ, общинѣ, положеніе индивидуума одинаково. И такъ, децентрализація и индивидуализмъ, централизація и гувернементализмъ вовсе нетождественныя понятія. Правда, по большей части эти явленія совмѣстны, но невсегда это существуетъ. Въ Швейцаріи старой и отчасти новой полная децентрализація, а между тѣмъ общественная власть въ кантонахъ и округахъ совершенно угнетала личную свободу и достоинство. До сихъ поръ въ кантонѣ Ури сохранился судъ надъ нравственостью и надъ житьемъ супруговъ. Въ нѣкоторыхъ изъ сѣверо-американскихъ штатовъ законъ опредѣлялъ тяжкія уголовныя наказанія за непосѣщеніе церкви и смертную казнь за отступленіе отъ господствующей вѣры. Даже замѣчаютъ, что въ небольшихъ групахъ бываетъ болѣе правительственной дѣятельности, чѣмъ въ большихъ. У насъ государство никогда не доводило до такого стѣсненія личность, какъ община. Община у насъ опредѣляла тѣлесное наказаніе тому, кто выпьетъ рюмку водки, денежный штрафъ тому, кто будетъ работать въ праздники.

Публицисты французскіе невсегда различаютъ вопросъ о гувернементализмѣ, о суммѣ правъ государства надъ индивидуумомъ, отъ вопроса о децентрализаціи. Отъ того большая часть ихъ нападеній на централизацію состоитъ собственно въ упрекахъ на слишкомъ широкую власть общества надъ лицомъ.

Вопросъ о суммѣ правъ государства, объ отношеніи личности къ государству есть безъ сомнѣнія величайшій и основный въ политической наукѣ. «Я предлагаю — сказалъ Бастіа—учредить премію изъ золотыхъ вѣнцовъ, изъ мильоновъ тому, кто разрѣшитъ вопросъ: чтó есть государство?» Этотъ великій вопросъ касается нашего предмета



только косвенно. Вопросъ о провинціи, о децентрализаціи беретъ эту задачу такъ, какъ она рѣшена въ извѣстномъ обществѣ, и только разсматриваетъ, полезно ли государству хранить въ одномъ центрѣ всю власть, или распредѣлить ее по разнымъ пунктамъ страны.

Далѣе. Если размѣщать, то что̀ размѣщать, какія сферы дѣятельности вполнѣ, какія отчасти перемѣстить?

Централизація бываетъ двухъ главныхъ видовъ: политическая и административная.

Леонъ Фоше, если не ошибаемся, первый различилъ и разъяснилъ эти два вида централизаціи. (См. его Etudes sur L'Angleterre.) Подъ централизаціей государственной разумѣется соединеніе въ одномъ пунктѣ, нераздѣльность и единственность великихъ государственныхъ властей и учрежденій: одна законодательная власть, одна власть войны и мира, одна финансовая власть, одна судебная власть, одно войско, одно высшее правительство, приказаніямъ котораго повинуются всѣ мѣстныя власти.

Подъ администраціей на Западѣ разумѣются всѣ учрежденія и мѣры, посредствомъ которыхъ государство приводитъ въ исполненіе свою дѣятельность: заботу о порядкѣ и спокойствіи гражданъ, о развитіи матерьяльнаго благосостоянія — дорогахъ, каналахъ и т. под., и моральнаго — школахъ, церквахъ. Централизація административная означаетъ такое состояніе общества, когда полиція, сборъ податей, дороги, больницы, богадѣльни, церкви, школы, театры, народное здравіе, продовольствіе, домостроительство, земледѣліе, промышленность, журналистика находятся въ завѣдываніи центральной власти, и она заправляетъ всѣми дѣлами, посылая на разные пункты страны агентовъ, ею назначаемыхъ, отъ нея одной зависимыхъ. При томъ въ большомъ государствѣ необходимо надъ этой массой агентовъ учредить извѣстную іерархію. Эти отряды называются общиннымъ, окружнымъ, губернскимъ управленіемъ. Никто изъ серьозныхъ людей на Западѣ не думаетъ теперь о децентрализаціи политической. Политическая централизація существуетъ во всѣхъ государствахъ; въ Англіи она такъ же

сильна, как и во Франціи. При раздѣленіи законодательной власти, при разныхъ законахъ и управленіяхъ никогда не будетъ твердаго государства. Сѣверо-Американскіе Штаты представляютъ намъ поучительный примѣръ, какъ непрочно зданіе, составленное изъ частей, неподчиненныхъ политической централизаціи. «Никогда нельзя сдѣлать согражданъ, говоритъ Дюпонъ Уайтъ, изъ рабовладѣльцевъ и аболиціонистовъ». Всѣ удары децентрализаторовъ направлены только противъ административной централизаціи. При томъ весьма немногіе изъ нихъ выдѣляютъ вопросъ о компетенціи государства, т. е. начинаютъ съ того, сколько слѣдуетъ возвратить правъ гражданину. Большая часть оставляютъ вопросъ, какъ онъ выработался во Франціи.

Школа децентрализаторовъ групируетъ свои доводы около слѣдующихъ пунктовъ:

1) Централизація опасна для внутренняго порядка. Государство централизированное, какова Франція, производитъ неестественное скопленіе всѣхъ силъ въ центрѣ. Тѣло государства находится въ болѣзненномъ состояніи. Приводятъ знаменитыя слова Ламене: «Avec la centralisation vous avez l'apoplexie au centre et la paralysie aux extrémités.» Апоплексія здѣсь значитъ революція. Провинція лишена всякой жизни, и поэтому безусловно принимаетъ перевороты происходящіе въ Парижѣ. Въ теченіе 70 лѣтъ только Парижъ распоряжался судьбой всей страны. Правительство, которое завладѣетъ Hôtel de Ville, повелѣваетъ Франціей. Приводятъ въ примѣръ противнаго Испанію, страну въ которой небыло административной централизаціи, и тамъ Мадритъ не рѣшалъ участи народа.

2) *Централизація вредитъ умственнымъ силамъ страны*, уничтожаетъ въ ней дѣятельность. Умственное скопленіе въ столицѣ, какъ Парижъ, такъ велико, что ни одна замѣчательная книга, ни одна вліятельная газета, ни одно произведеніе искуства, ни одно изобрѣтеніе не появляется въ провинціи. Въ провинціи нѣтъ ни публики, ни тріумфа, даже нѣтъ средствъ для развитія таланта, всѣ библіотеки,

музеи находятся въ Парижѣ. Талантъ можетъ родиться и въ глухомъ провинціяльномъ городкѣ, но только въ Парижѣ онъ можетъ образоваться и получить оцѣнку. Всякое изобрѣтеніе спѣшитъ въ Парижъ, — въ провинціи некому его купить. Ученый, художникъ, медикъ, адвокатъ, изобрѣтатель — все идетъ въ Парижъ, даже чернорабочій, котораго привлекаетъ высшая зароботная плата. Наконецъ всѣ деньги находятся на Парижской биржѣ. Во Франціи есть поговорка, что состояніе дѣлается только въ Парижѣ. Это значеніе столицы увеличивается еще искуственно: деньги націи идутъ на его украшеніе, удобства, удовольствіе. Въ столицѣ и карьера, и жизнь и въ добавокъ высшее жалованье. При томъ же администрація, какъ только замѣтитъ въ провинціяльномъ чиновникѣ особенное знаніе или талантъ, немедленно похищаетъ его у провинціи. При этой методѣ въ провинціи остается только посредственность; а въ добавокъ очень часто провинціяльная звѣзда оказывается въ столицѣ ничтожествомъ.

3) *Децентрализація необходима для спасенія западнаго общества отъ соціализма.* Революція снесла всѣ привиллегіи — сословныя, провинціяльныя, корпоративныя. Эти учрежденія были передовыми укрѣпленіями для главнаго личнаго права — собственности. Съ уничтоженіемъ этихъ аванпостовъ послѣдняя привиллегія—собственность осталась открытой революціоннымъ ударамъ. Чтобы спасти эту послѣднюю и главную основу современной цивилизаціи демократическое общество, не находя въ себѣ самомъ силы, должно было прибѣгнуть къ выбору диктатора въ лицѣ Лудовика Наполеона, давши ему громадную власть. Но такая диктатура плохая защита отъ соціализма,—она напротивъ того сама будетъ искать всѣхъ случаевъ, чтобъ опереться на массу, на suffrage universel, а для этого ей надобно будетъ кормить пролетаріатъ, — слѣд. она неизбѣжно пойдетъ къ соціальному перевороту.

Настоящее средство спасенія широкая децентралицація, мѣстная—общинная и департаментская свобода. Онѣ создадутъ силу для отпора.

4) *При централизаціи прогресъ идетъ дурно.* Дѣятельность гражданина стѣснена администраціей до крайности: на все нужны разрѣшенія, за всѣмъ наблюдаютъ. Страна производитъ сравнительно меньше, а потому и бѣднѣе, чѣмъ могла бы быть. Всѣ работы, дороги, мосты стоятъ дороже, и дѣлаются медленнѣе, чѣмъ частными людьми и компаніями. Не только отдѣльныя лица, но и колективныя—общины, департаменты—стоятъ какъ малолѣтніе предъ государствомъ (т. е. чиновниками), не смѣютъ истратить ничтожной суммы изъ своихъ же денегъ и для своихъ же надобностей, устроить какое либо общественное заведеніе напр. бойню, безъ разрѣшенія центральной власти, разрѣшенія, котораго часто надобно долго ждать. Этимъ весь народъ держится какъ малолѣтній на помочахъ. Любопытно, что все это существуетъ въ той странѣ, гдѣ конституція основана на suffrage universel, слѣдовательно признаетъ массу достаточно способною рѣшать величайшіе вопросы государства, а рядомъ съ тѣмъ считаетъ ее неспособной понимать вопросы общиннаго хозяйства. Такая система тяжко отражается на народномъ характерѣ. Американецъ и англичанинъ всего ждутъ отъ себя, французы — отъ правительства. Они сами смѣются, что готовы обвинять правительство не только за неурожай, но и за дурную погоду. Слѣдовательно, это держаніе народа подъ опекой, дѣйствуя обратно, ослабляетъ правительство. Его считаютъ за провидѣніе, требуютъ отъ него всего, за все его обвиняютъ, — вся ненависть на немъ сосредоточивается.

5) *Децентрализація играетъ важную роль въ вопросѣ о прочномъ устройствѣ центральнаго представительства.* Парламентская партія во Франціи считаетъ двухкамерное представительство единственно прочнымъ. Два великія начала — прогресивное и консервативное, существующія въ духѣ человѣка, должны, по мнѣнію этой школы, имѣть самостоятельные органы въ государствѣ, въ видѣ двухъ палатъ, иначе государство будетъ, по выраженію Наполеона, кораблемъ безъ баласта. Школа эта указываетъ на примѣръ Англіи и Америки, гдѣ двухкамерное представи-

тельство считается абсолютно необходимымъ; указываетъ на примѣръ Франціи, гдѣ при однокамерномъ представительствѣ во время конвента и 1848—51 годовъ при столкновеніи законодательной власти съ исполнительной не было регулятора, поэтому исходъ былъ—поглощеніе одной власти другою. Если обѣ камеры будутъ составлены по одному и тому же началу—выбора народнаго, то онѣ не будутъ имѣть различной физіономіи, будутъ составлять одну палату, перегороженную стѣной. Англія обладаетъ палатами, составленными по разнымъ началамъ, одна по выбору, другая по наслѣдству и вмѣстѣ по крупному землевладѣнію. Германскія государства нашли также на своей почвѣ достаточно аристократическихъ элементовъ въ видѣ штандесгерровъ, такъ называемаго имперскаго рыцарства, университетовъ, большихъ историческихъ городовъ, религіозныхъ установленій. Въ Америкѣ нѣтъ этихъ элементовъ, за то федерація дала другіе—штаты. Французская почва не представляетъ никакихъ годныхъ аристократическихъ элементовъ, въ родѣ англійскихъ и германскихъ. Наслѣдственная перія Лудовика XVIII и перія Лудовика-Филиппа изъ знаменитостей оказались равно безцвѣтными; центръ тяжести государственной власти перешелъ вполнѣ къ одной палатѣ депутатовъ. По мнѣнію нѣкоторыхъ членовъ парламентской партіи, высказавшихся при обсужденіи конституціи 1848 г., такой элементъ могутъ доставить провинціяльныя собранія. Разумѣется, въ такомъ только случаѣ, когда провинція будетъ сильно децентрализирована.

Таковы главные доводы, повторяемые съ разными видоизмѣненіями всѣми децентрализаторами. Легко видѣть, что многіе изъ нихъ относятся, какъ мы прежде говорили, собственно не къ централизаціи, а къ полномочію государства.

Нѣкоторые изъ учоныхъ, напр. Э. Реньо или Дюкпетіо *), представляютъ подробный планъ приведенія въ ис-

*) Mission de l'Etat, par E. Ducpetiaux, 1862. Не заключаетъ ничего оригинальнаго.

полненіе програмы децентрализаціи, т. е. показываютъ какія вѣтьви управленія можно перенести въ провинцію и какъ вообще поднять ея умственную и политическую жизнь.

Понятіе децентрализаціи состоитъ однако не въ одномъ только мѣстѣ, а въ томъ еще, чтобы извѣстная власть, переносясь на мѣсто ближе къ гражданамъ, переходила бы изъ рукъ администраціи чиновной въ руки выборныхъ собраній или выборныхъ и отвѣтственныхъ предъ обществомъ агентовъ. Если же правительство передаетъ часть своихъ функцій своимъ провинціяльнымъ агентамъ, усиливаетъ ихъ власть, то разумѣется нельзя отказать и такому явленію въ правѣ называться децентрализаціей. Такъ нынѣшній императоръ французовъ издалъ въ 1859 г. Loi sur la decentralisation, состоявшій въ томъ, что префекту предоставлено было разрѣшать много дѣлъ, которыя онъ прежде посылалъ министру. Не о такой децентрализаціи здѣсь идетъ рѣчь.

Програма выполненія децентрализаціи далеко не одинаково представляется различными партіями. Одни публицисты, какъ напримѣръ Лабуле и Токвиль, желаютъ перенести центръ тяжести общественной власти по примѣру Сѣверной Америки въ общину; роль департамента ими мало опредѣлена. Другіе, напротивъ того, желаютъ провинціализма, перенесенія центра въ департаментъ или даже въ болѣе обширный округъ. Э. Реньо (его идеи одобряются многочисленной партіей) находитъ нынѣшній французскій департаментъ слишкомъ малымъ для развитія самостоятельной жизни. Онъ сожалѣетъ, такъ же какъ и Лабуле, о томъ, что національное собраніе 89 года раздѣлило Францію геометрически. Прежнія провинціи, основанныя на природѣ и исторіи, слѣдовало бы по ихъ мнѣнію сохранить. Они говорятъ, что провинціи и до сихъ поръ существуютъ въ нравахъ народа, народъ говоритъ объ Анжу, Бретани, Дофине (Дюпонъ Уайтъ на это остроумно замѣчаетъ: говорятъ въ такомъ же смыслѣ и съ такимъ же значеніемъ, какъ о пистоляхъ вмѣсто франковъ). Между прочимъ они замѣчаютъ, что такъ какъ судебное, военное,

учебное дѣленіе не совпадаетъ съ департаментскимъ, а имѣетъ гораздо меньшее число округовъ, то надобно раздѣлить Францію на такое число частей, гдѣ бы всѣ вѣтьви управленія находили для себя станцію: это придастъ блескъ и значеніе центру новаго дѣленія. Впрочемъ Реньо не думаетъ о возстановленіи прежнихъ провинцій: для этого достаточная причина та, что въ числѣ прежнихъ историческихъ провинцій были очень небольшія, уложившіяся въ одинъ департаментъ, слѣдовательно, онѣ не могли бы дать средствъ для развитія провинціяльной жизни, а во вторыхъ потому, что это повлекло бы къ общему передѣлу территорій департаментовъ. Онъ предлагаетъ соединить 89 департаментовъ въ 12 большихъ провинцій, избравши для нихъ центрами города сильные по числу населенія, историческимъ преданіямъ, богатству, какъ напр. Марсель, Ліонъ, Бордо, Тулузу, Нантъ. Въ каждомъ изъ этихъ округовъ будутъ завязываться нити всѣхъ вѣтьвей администраціи: будетъ апелляціонный судъ, военная территоріяльная дивизія, почтовый округъ, округъ путей сообщенія, въ немъ будетъ полный университетъ, архіепископъ, наконецъ въ немъ будетъ важное лицо — начальникъ провинціи изъ числа высшихъ сановниковъ. Департаменты сдѣлаются тогда второстепеннымъ дѣленіемъ. Округи (arrondissement) онъ предполагаетъ уничтожить, а муниципалитетъ перенести изъ общины, которая слишкомъ мала для развитія общественной жизни, въ кантонъ. Далѣе, этому провинціяльному управленію передается множество административныхъ дѣлъ на окончательное рѣшеніе. Реньо не остановился на этомъ. Онъ справедливо говоритъ, что если не окружить новое провинціяльное управленіе сильными выборными учрежденіями, то не только не произойдетъ децентрализаціи въ собственномъ смѣслѣ слова, но центральная власть, имѣя въ своихъ рукахъ такіе сильные пункты, сдѣлается еще могущественнѣе. Этимъ предполагаемымъ провинціяльнымъ совѣтамъ дается обширное значеніе. Всего лучше видно ихъ значеніе изъ плана распредѣленія бюджета.

Реньо говоритъ, что весь бюджетъ Франціи надобно раз-

дѣлить на двѣ части: расходы государственные, на общія потребности государства, ими распоряжается государственная власть (парламентъ и правительство), расходы на потребности мѣстныя — провинціяльныя и общинныя, ими распоряжаются мѣстныя представительныя собранія. Это раздѣленіе само по себѣ немного значитъ, его допускаютъ всѣ централизированныя государства, а главный вопросъ: что считать государственной и что считать мѣстной (земской) потребностью. Реньо относитъ къ государственнымъ потребностямъ только слѣдующія статьи: 1) государственный долгъ и слѣдовательно уплату процентовъ за него, 2) армію и флотъ, 3) иностранныя дѣла, 4) содержаніе государственныхъ установленій — сената, законодательнаго корпуса, государственнаго совѣта, кассаціоннаго суда, главы государства, 5) нѣкоторыхъ общихъ установленій для науки — института, обсерваторіи, императорской библіотеки, Луврскаго музея, 6) содержаніе государственныхъ дорогъ. Все остальное принадлежитъ земству. Вслѣдствіе этого онъ предоставляетъ министерству внутреннихъ дѣлъ изъ 157 мильоновъ франковъ только 30, а остальные 127, идущіе на содержаніе провинціяльной администраціи и полиціи въ обширномъ смыслѣ слова, предоставляетъ въ распоряженіе провинціяльныхъ собраній. Бюджетъ министерства просвѣщенія составляетъ 20¹/₂ мил. фр. Изъ этой суммы Реньо оставляетъ на центральное управленіе и центральныя учрежденія для просвѣщенія 6¹/₂ мильоновъ, остальное переходитъ въ распоряженіе провинцій. Управленіе и расходы по содержанію культовъ — 47 мильоновъ — онъ полагаетъ совершенно взять изъ рукъ центральной администраціи и сдѣлать провинціяльными. Изъ бюджета министерства земледѣлія и публичныхъ работъ (пути сообщенія) оставляется 60 мил. центральному управленію, а 41 передается провинціяльному. Бюджетъ юстиціи 27¹/₂ мил. фр.; передается провинціямъ все, что идетъ на содержаніе мировой юстиціи, судовъ первой и второй степени, — оставляя только 5 мил. на центральное управленіе и кассаціонный судъ. Реньо старается доказать, что такое распредѣленіе бюдже-

та не только хорошо въ политическомъ отношеніи, освобождая государство отъ несвойственныхъ ему заботъ, давая провинціи право рапоряжаться своей юстиціей, школой, просвѣщеніемъ, дорогами, усиливая ея политическое значеніе, — но что только такое положеніе дѣлъ согласно съ справедливостью: провинція не только будетъ освобождена отъ государства, но одна провинція перестанетъ быть работникомъ другой. Въ примѣръ онъ приводитъ расходъ на юстицію первой степени. Трибуналъ Сенскаго департамента (Парижскій) стоитъ 771,500 фр. въ годъ, тогда какъ трибуналы пяти самыхъ большихъ департаментовъ стоятъ всего 757,000 фр. «Для того, чтобъ такое распредѣленіе расходовъ, говоритъ онъ, было справедливо, нужно, чтобъ Сенскій департаментъ давалъ и доходовъ въ государственную казну болѣе означенныхъ 5 департаментовъ. Но на дѣлѣ не такъ. Сенскій департаментъ даетъ 9.578,000 фр., а пять департаментовъ 16.908,000 фр.» *) Понятно, сколько можно вывести поучительнаго отъ такихъ раскладокъ по всѣмъ отраслямъ управленія. Въ заключеніе Реньо рисуетъ картину Франціи подъ административной опекой, Америки и англійскихъ колоній при самоуправленіи. Идеалъ Реньо — провинція съ властью англійскихъ колоній. Это вѣчный примѣръ всѣхъ писателей децентрализаторовъ.

Мы изложили идеи и планы децентрализаторской школы, стараясь не упустить ничего замѣчательнаго у различныхъ писателей. Школа централизаторовъ даетъ намъ критику этихъ мнѣній. Но прежде чѣмъ предоставимъ ей говорить, скажемъ два слова по тѣмъ сторонамъ, которыя, по нашему мнѣнію, не были достаточны критикованы централизаторами, а между тѣмъ для насъ имѣютъ практическую важность.

Во первыхъ, замѣтимъ на счетъ бюджета, представляемаго Реньо, чрезвычайно заманчиваго, слѣдующее: нѣтъ сомнѣнія, что нельзя допускать разоренія одной провинціи въ пользу другихъ, но отъ такихъ вещей достаточная ох-

*) La Province, стр. 85.

рана законодательная власть. Ставить же принципомъ совершенную отдѣльность бюджета провинцій во всемъ, что не касается арміи, дипломатіи и т. под.,—это говорить величайшую нелѣпость. Если, напримѣръ, положимъ Ковенская губернія будетъ платить на просвѣщеніе Вятской. Можетъ ли она требовать отдѣльности по этой статьѣ расхода? Если такъ, тогда Вятская скажетъ: «я ставлю 40,000 солдатъ въ армію, но мнѣ по моему положенію не предстоитъ никакой опасности ни отъ турокъ, ни отъ англичанъ, французовъ и кого бы ни было,—для содержанія внутренняго порядка мнѣ достаточно и 2,000 человѣкъ, слѣдовательно остальные 38,000 служатъ для пользы пограничныхъ губерній». Одна губернія найдетъ несправедливымъ давать деньги на каналъ, проходящій по другой, а та въ свою очередь не захочетъ платить на университетъ, находящійся въ третьей. Значеніе и выгода великаго государства именно и состоятъ въ томъ, что одна часть помогаетъ другой, что возможно содержаніе въ нѣсколькихъ пунктахъ такихъ учрежденій, производство такихъ работъ, которыя отдѣльная мѣстность не въ состояніи произвести, а между тѣмъ результаты этихъ учрежденій и работъ прямо или косвенно, рано или поздо доставятъ громадную пользу всей странѣ.

Другой вопросъ, на который мы хотимъ обратить вниманіе—это на приписываемое учебно-политическое значеніе провинціяльныхъ собраній. Говорятъ, что онѣ служатъ приготовительной школой, въ которой образовываются ораторы, государственные люди. Это мысль совершенно ложная. Замѣчено опытомъ, что талантливые государственные люди, посаженные въ какой нибудь conseil général или другое подобное собраніе, ничего тамъ не умѣютъ дѣлать. Тамъ самые лучшіе члены тѣ, которые хорошо знаютъ маленькіе мѣстные интересы. Наоборотъ, появится такой деревенскій пѣтушокъ въ великомъ государственномъ собраніи,—и голосъ у него пропадаетъ. Англія представляетъ наглядный примѣръ: ея великіе государственные люди выработались вовсе не въ собраніяхъ графствъ, и прихо-

довъ гдѣ часто на выборахъ въ число достоинствъ кандидата приводится количество дѣтей; кто посвящаетъ себя политической карьерѣ, тотъ оставляетъ вовсе провинцію.

Теперь разсмотримъ систему центрилизаторовъ. Она имѣетъ только одного затѣчательнаго представителя—Дюпонъ-Уайта. Впрочемъ, большинство учоныхъ практиковъ наклоняется къ ней.

Въ первомъ своемъ сочиненіи L'individu et L'Etat Дюпонъ Уайтъ превосходно очертилъ великую роль государства для прогреса. Тогда какъ господствовавшее въ литературѣ мнѣніе давало государству только роль жандарма, Д. Уайтъ доказалъ, что роль государства, какъ высшаго олицетворенія правды на землѣ, не можетъ быть замѣнима никакой личной дѣятельностью, никакой ассоціацией. Въ другомъ сочиненіи «La Centralisation» онъ разобралъ подробно вопросъ о централизаціи и децентрализаціи. Авторъ устанавливаетъ точное пониманіе вопроса, показываетъ, что децентрализація есть вопросъ только о мѣстѣ правительства — онъ возводитъ ученіе о централизаціи на степень абсолютной догмы. По высотѣ и глубинѣ пониманія онъ не уступаетъ никому изъ своихъ знаменитыхъ противниковъ. Вотъ его главныя положенія. Централизація лучше децентрализаціи по отношенію къ интересамъ отдѣльныхъ лицъ. Чѣмъ выше переносится власть, тѣмъ дѣйствуетъ она лучше, безпристрастнѣе. Въ доказательство онъ приводитъ право апелляціи, которое состоитъ въ томъ, что дѣло переносится на рѣшеніе суда болѣе отдаленнаго. Примѣръ этотъ неполнѣ убѣдителенъ, потому что въ апелляціи не одно это начало, а и много другихъ; но первоначально апелляція дѣйствительно имѣла тотъ характеръ, который даетъ ей Д. Уайтъ. Въ администраціи примѣровъ больше: до сихъ поръ во Франціи въ должности су-префектовъ, окружныхъ инженеровъ не назначаются лица изъ мѣстныхъ уроженцевъ. А такъ какъ во Франціи администрація очень могущественна и ей принадлежитъ много такихъ функцій, которыя въ Англіи предоставлены судьямъ, то авторъ заключаетъ, что французы должны предпочитать централизацію.

*

Централизація даже въ ея крайнемъ проявленіи, т. е. какъ административная опека надъ общинами, также находитъ защитника въ Д. Уайтѣ. Она необходима, по его мнѣнію, *какъ покровительство меньшинства* отъ несправедливыхъ притѣсненій большинства. Въ общинахъ нельзя всего предоставить рѣшенію большинства, потому что оно всегда будетъ дѣйствовать въ свою пользу. Напр. община состоитъ изъ города или большаго селенія и двухъ небольшихъ деревушекъ. Надобно ли будетъ построить школу, церковь, другое общественное зданіе, большинство рѣшитъ всегда, чтобъ оно было въ городѣ, хотя ему лучше было бы быть въ деревушкѣ. Мнѣніе Д. Уайта подтверждается безчисленнымъ множествомъ процесовъ во Франціи между общинами и отдѣленіями (sectiones de communne), т. е. небольшими селеніями, составлявшими прежде особую общину, а потомъ приписанными къ большой, но съ сохраненіемъ отдѣльной общинной собственности. Регуляторъ между большинствомъ и меньшинствомъ долженъ находиться внѣ общины—въ правительствѣ. Этотъ же взглядъ прилагается и къ уѣзду и къ провинціи: вездѣ мы найдемъ интересы большинства, попирающіе интересы меньшинства.

Д. Уайтъ блистательно вышелъ изъ того, казалось, роковаго положенія, въ которое ставила его теорія. «Если вы отвергаете теорію большинства для общины и провинціи, то значитъ она ложна и для государства, и такимъ образомъ является на планѣ старая система деспотизма.» Авторъ на это отвѣчаетъ, что въ государствѣ надобно остановиться на большинствѣ, во первыхъ потому, что выше некуда идти. Мы согласны съ силой этого довода, который былъ бы гораздо яснѣе, еслибъ авторъ подтвердилъ его живымъ примѣромъ. Именно: въ судебной сферѣ есть апелляція тяжущихся, далѣе прокуроръ можетъ апеллировать на рѣшеніе; но въ кассаціонномъ судѣ право апелляціи прекращается не только для тяжущихся, обвиняемыхъ, но и для прокурора, по той простой причинѣ, что дальше некому жаловаться. Далѣе, онъ превосходно замѣчаетъ,

что въ государственныхъ палатахъ, гдѣ рѣшаются великіе государственные и даже міровые вопросы, люди другаго рода, чѣмъ на мірской сходкѣ или въ уѣздномъ собраніи у нихъ и отвѣтственность другая; самая великость ихъ роли возвышаетъ ихъ надъ эгоистическими интересами. Кромѣ того, здѣсь есть своего рода гарантіи противъ угнетенія большинствомъ меньшинства. Эта гарантія: veto исполнительной власти, право роспуска палаты, свободная пресса въ соединеніи съ адресами, и наконецъ очень сильная узда—опасность революціи.

По мнѣнію Д. Уайта административная опека надъ общинами лучше ихъ автономіи. Послѣдняя непремѣнно бы проявилась въ разореніи общинной собственности, въ стремленіи извлекать выгоду, противную общему интересу государства. Въ Англіи сохранилось аристократически-феодальное учрежденіе мировыхъ судей, которые держатъ въ рукахъ общину и графство; во Франціи нѣтъ остатковъ феодализма, поэтому роль опекуна должно взять правительство.

Въ Америкѣ самоуправленіе основано также на своего рода аристократическомъ началѣ—землевладѣніи. Токвиль сознается, что жизненность мѣстныхъ властей предполагаетъ непремѣнно сильную аристократію. Такая аристократическая физіономія самоуправленія естественно отталкиваетъ отъ него французскихъ демократовъ. Въ Америкѣ существуетъ только аристократія землевладѣнія, легко доступная каждому, по особеннымъ условіямъ страны. Не то на почвѣ западныхъ государствъ, даже Франціи, въ которой революція перепахала совершенно феодальную жизнь. Демократы опасаются не безъ основанія, что съ введеніемъ общиннаго и провинціялнаго самоуправленія всѣ старые аристократическіе элементы могутъ кое-какъ ожить и устроить себѣ изъ провинціяльныхъ учрежденій прочные лагери для борьбы съ началами 89 года. «Аристократическій либерализмъ, говоритъ Бертоль, полагаетъ, что лучшее средство уменьшить власть—размножить ея центры, уничтоживши подчиненіе, и приблизить ее къ управляемымъ; это

значитъ замѣнить единую власть, дающую псвелѣнія сверху во всѣ оконечности, рядомъ мѣстныхъ властей, имѣющихъ свою жизнь и свою независимую сферу дѣйствія. Цѣль—возвысить свое вліяніе въ странѣ, подчинивши себѣ эти учрежденія». *) Д. Уайтъ отвергаетъ обвиненіе централизаціи въ томъ,что при ней политическая свобода не имѣетъ прочности.

Государство централизированное также можетъ быть свободно. Тотъ устой, который въ децентрализированномъ государствѣ дается мѣстными учрежденіями, по мнѣнію Д. Уайта замѣняется *столицей*. Это есть великая сила, хотя она неопредѣлена конституціей и даже въ наукѣ государственнаго права о ней не говорятъ. Столица въ централизированномъ государствѣ заключаетъ въ себѣ всѣ лучшія силы націи,—она къ себѣ привлекаетъ всѣ таланты, и потомъ возвращаетъ ихъ провинціи. Такимъ образомъ рядомъ съ великой силой правительства поставлена противъ него лицомъ къ лицу на стражѣ величайшая моральная сила націи. Этотъ оригинальный взглядъ на столицу, какъ стража политической свободы, во многомъ подтверждается на дѣлѣ. Нынѣшнее французское правительство торжествуетъ въ провинціи, но въ Парижѣ оно встрѣчаетъ гордую независимость. Оно старалось видимо подкупить Парижъ и дешевымъ хлѣбомъ и украшеніями,—но Парижъ остался непреклоненъ, когда увидѣлъ, что императоръ не желаетъ слѣдовать либеральной системѣ. Въ департаментахъ, въ представительномъ собраніи, въ арміи правительство находитъ себѣ полную поддержку, одинъ Парижъ протестуетъ, и этотъ протестъ заставляетъ задумываться всемогущее правительство. Д. Уайтъ предлагаетъ регулировать эту силу доставленіемъ Парижу удвоеннаго или утроеннаго представительства въ законодательной палатѣ.

На упрекъ централизаціи въ томъ, что она подвергаетъ государство революціямъ, Д. Уайтъ отвѣчаетъ: а при де-

---

*) Libertè Civile, par Bertauld, стр. 380.

централизаціи нѣтъ революцій, потому что нѣтъ ни порядка, ни справедливости. Отвѣтъ этотъ намъ кажется страннымъ, несправедливымъ. Авторъ могъ бы по нашему мнѣнію ограничиться тѣмъ,—что общества подвергаются революціямъ и децентрализированныя, также какъ и централизированныя. Въ Испаніи, странѣ децентрализированной, было въ послѣдніе 50 лѣтъ больше революцій, чѣмъ во Франціи. И Англія знакома съ революціей, и Америка познакомилась. Слѣд. революція не есть дѣло одной централизаціи.

Въ отвѣтъ на мрачную картину Франціи и великолѣпную Сѣверной Америки Д. Уайтъ представляетъ свои. Въ Сѣверной Америкѣ есть рабство,—потому что нѣтъ централизированнаго правительства, тамъ господствуетъ матерьялизмъ (что̀ слишкомъ справедливо), часто кулачное право, нѣтъ ни твердаго порядка, ни твердой юстиціи. Централизація, говорятъ, ведетъ къ умственному паденію народа, она его связываетъ по рукамъ и ногамъ. Но Франція однако развивается быстро, и другіе народы ее опередили только въ тѣхъ сторонахъ, въ которыхъ всегда превосходили. Между тѣмъ какъ Америка ничего не изобрѣла, тамъ умъ въ застоѣ. Для нея еще служитъ спасеніемъ то, что она употребляетъ англійскій языкъ, поэтому получаетъ изъ Европы готовую умственную цивилизацію, безъ этого она бы пошла къ варварству. Съ особенной жолчью обращается централизаторъ къ Америкѣ, потому что децентрализаторы её рекомендуютъ для образца Франціи, какъ страну и децентрализированную и вмѣстѣ демократическую. Отплативши противникамъ за шаржированную картину такою же монетою, Д. Уайтъ представляетъ всѣ превосходныя стороны централизаціи, особенно ея національность во Франціи. Въ послѣднемъ конечно никто съ нимъ не будетъ спорить.

Но нашъ авторъ гораздо умѣреннѣе своихъ противниковъ въ окончательномъ выводѣ. Тогда какъ противники отъ централизаціи ничего не ждутъ, кромѣ паденія и гибели, онъ не произноситъ проклятія надъ децентрализа-

ціей. Онъ говоритъ, что страна можетъ достигнуть верховнаго блага и путемъ централизаціи и путемъ децентрализаціи. Тотъ или другой путь условливается характеромъ народа, его политическимъ положеніемъ, даже природою страны. «Въ Голландіи, говоритъ Мармонъ, плотины условіе безопасности края, и ихъ надобно ежедневно чинить. Этого одного факта достаточно для опредѣленія способа администраціи. Въ такой странѣ административныя власти должны находиться очень близко отъ управляемыхъ, потому что онѣ должны въ данную минуту дѣйствовать; наша централизація здѣсь не годится.»

Но во всякомъ случаѣ нельзя не замѣтить, что какъ централизація такъ и децентрализація, доведенныя до крайности, равно губительны: въ первомъ случаѣ мы будемъ имѣть народъ, лишенный способности къ иниціативѣ, возлагающій все на правительство, — во второмъ раздробленіе государства, анархію, матерьялизмъ.

Нормальный путь состоитъ въ томъ, чтобы централизированное государство постепенно передавало мѣстностямъ тѣ функціи общественной власти, какія только можно безъ опасности для прогреса и свободы. Здѣсь вопросъ становится вполнѣ практическимъ. Надобно взять въ соображеніе множество условій, которыя мѣняются, смотря по странѣ и времени.

Человѣчество въ общественной жизни творитъ новыя тѣла, подобно тому, какъ и въ развитіи матерьяльнаго благосостоянія. Но созданіе общественныхъ тѣлъ и формъ, высшее произведеніе человѣческаго духа, дѣлается чрезвычайно медленно. Въ первобытныхъ обществахъ семья не раздѣлена отъ государства. Отецъ семейства имѣлъ право жизни и смерти надъ женою и дѣтьми. Мало по малу семья очищается отъ несвойственныхъ ей примѣсей, сознается, что право жизни и смерти принадлежитъ только одному государству. Чрезъ это семья не падаетъ, а напротивъ того дѣлается чище, моральнѣе, крѣпче. Этотъ процесъ продолжается въ теченіе тысячелѣтій.

Тоже самое мы замѣчаемъ и относительно другихъ организмовъ. Въ средніе вѣка и бароны, и города, и цѣхи, и церковь и провинціи имѣли государственныя права, т. е. законодательство, войну и миръ, высшій судъ. Они были лишены ихъ побѣдой государства,—но чрезъ то они не уничтожилися, напротивъ того, тѣ изъ названныхъ организацій, которыя могли существовать, освободившись отъ несвойственныхъ имъ элементовъ стали дѣйствовать успѣшнѣе для прогреса. И церковь, и общины, и ассоціаціи, введенныя въ свои естественные предѣлы явились могущественными двигателями прогресса,—тогда какъ соединенныя съ несвойственными имъ государственными элементами онѣ послѣ блистательной, но короткой жизни, сдѣлались явленіями враждебными прогрессу. Семья, община, ассоціація явились какъ отдѣльныя тѣла,—власть каждаго изъ нихъ, сфера его дѣятельности есть совершенно своеобразная, sui generis.

Но если съ одной стороны соединеніе государственныхъ элементомъ съ семьей, общиной, церковью, провинціей есть великій вредъ, то съ другой стороны также губительно соединеніе съ государствомъ функцій ему несродныхъ, входящихъ по природѣ вещей въ сферу семьи, общины, церкви, провинціи. Это-то правильное разграниченіе функцій государства отъ другихъ общественныхъ тѣлъ и отъ правъ отдѣльной личности есть величайшій и благороднѣйшій трудъ нашего времени; эта задача требуетъ глубокой опытности и высшаго политическаго развитія народа.

Въ самомъ дѣлѣ, легко ли опредѣлить сферу провинціи? Легко ли указать, что такія то функціи принадлежатъ государству, такія-то провинціи? Въ послѣднее время изъ разныхъ лагерей выходили ожесточенныя нападенія на государство. У него расхищали (конечно въ воображеніи) все, оставляли ему только роль часоваго. Всѣ эти нападки основывались на громадной нелѣпости, что вся жизнь общественная заключается въ общинѣ, ассоціаціи, провинціи, а государство есть только отвлеченная идея. Государство не есть ни собраніе индивидуумовъ, ни собраніе провинцій, хотя состоитъ изъ тѣхъ и другихъ. Это не арифметическая сумма.

Оно есть живое существо своего рода,—оно имѣетъ свою великую идею, оно творитъ народность, даетъ ей исторію, чувство, мысль, совѣсть, языкъ,—наконецъ оно только одно творитъ гражданина. Это есть высшее произведеніе духа человѣческаго, верховное осуществленіе правды на землѣ. Чувства человѣческой привязанности тѣмъ крѣпче, чѣмъ уже сфера жизни: онъ сильнѣе привязанъ къ семьѣ чѣмъ къ общинѣ, сильнѣе къ общинѣ чѣмъ къ провинціи,—но къ государству, самой широкой сферѣ, онъ привязанъ болѣе чѣмъ къ общинѣ, городу, семьѣ. Чѣмъ онъ дѣлается выше, моральнѣе, тѣмъ все болѣе и болѣе у него развивается любовь къ государству; степень его гражданскаго достоинства измѣряется только этимъ чувствомъ. Величайшій философъ древняго міра, Аристотель, ставитъ во главѣ своего ученія о государствѣ знаменитое положеніе, что государство существовало прежде человѣка. И въ самомъ дѣлѣ, человѣкъ—гражданинъ немыслимъ иначе, какъ произведеніе государства. Инстинктъ массы во всѣ времена и у всѣхъ народовъ всегда стремился къ перенесенію изъ провинцій, городовъ и проч. функцій высшей власти въ государство.

Безспорными функціями государства признаны: право войны и мира, армія и флотъ, какъ средства войны, право налога, законодательство. Но и эти дѣла не вездѣ представляются въ исключительное его завѣдываніе. Такъ, единство законодательства не вездѣ признано; части удерживаютъ особенныя законодательства, а иногда и право издавать для себя законы. Пока въ государствѣ существуютъ разныя законодательства до тѣхъ поръ оно не составляетъ твердаго тѣла; самый фактъ ихъ существованія показываетъ, что государство еще несоздало для различныхъ своихъ племенъ и областей той амальгамы, которая называется народностью. Законодательство есть сфера чисто государственная, провинціи можетъ быть предоставлена только та низшая часть его, которая обыкновенно предоставляется административнымъ начальствамъ, напр. полицейскіе регламенты.

Наука можетъ указать только на тѣ функціи, которыя государство должно сохранять, которыя передать оно не

можетъ ни провинціи, ни другой какой-либо организаціи; она можетъ съ другой стороны указать на нѣкоторыя дѣла, которыя государство должно отдать провинціи, потому что онѣ по природѣ ей принадлежатъ, но остается еще самый обширный кругъ дѣлъ и интересовъ—церковь, школа, различныя стороны юстиціи и полиціи, относительно которыхъ никакой общей формулы рѣшенія найти нельзя. Ихъ передача полная и неполная изъ вѣдомства государства обусловливается степенью цивилизаціи, народнымъ характеромъ, множествомъ условій внутренней жизни, взаимнымъ положеніемъ сословій и племенъ, наконецъ формой правленія государства. В. Гумбольдъ *), Этвешъ, Лабуле, Джонъ Стюартъ Милль ограничиваются преимущественно только общими соображеніями безъ приложенія ихъ къ извѣстному времени и пространству. Только исторія и бытъ каждаго отдѣльнаго государства укажетъ намъ на большій или меньшій объемъ функцій провинціи, на ту сферу, отъ которой можетъ отказаться государство, не компрометируя великихъ народныхъ интересовъ. Избрать же удобную минуту для такой реформы, есть дѣло практическаго смысла, великаго искуства управлять государствомъ. Въ самомъ дѣлѣ, можетъ ли такое положеніе напр. церкви, школы, полиціи, даже прессы, какое существуетъ въ Сѣверной Америкѣ, быть приложено къ современной Франціи, не говоря о другихъ централизированныхъ государствахъ. Тамъ гдѣ напр. церковь никогда не имѣла политическаго характера ни въ исторіи, ни въ нравахъ народа, тамъ игнорированіе ея государствомъ лежитъ въ порядкѣ вещей. Но приложить тоже начало къ государству другого характера, значитъ потрясти его спокойствіе.

Что касается до права налога, то предоставленіе провинціи права взымать деньги на свои мѣстныя потребности конечно не подрываетъ значенія государства. Но оставить это право безъ своего контроля государство не

*) Jdeen zü einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen. Berlin. 1851.

можетъ, во первыхъ въ видахъ покровительства меньшинства, во-вторыхъ, потому что провинція пользуясь неразумно своимъ правомъ, можетъ истощить ресурсы для государства. Во Франціи напр. замѣтно въ послѣднее время стремленіе департаментовъ къ безразсудному увеличенію мѣстныхъ расходовъ, къ займамъ и постройкамъ. Государство должно защищать будущее поколѣніе отъ увлеченій настоящаго, меньшинство отъ большинства, государственный кредитъ, наконецъ, какъ мы говорили, должно защищать самое себя, свои ресурсы.

Почти тоже самое слѣдуетъ сказать относительно суда. Если въ государствѣ должна быть единая законодательная власть, то естественно, что долженъ быть и единый, нераздѣльный органъ истолкованія закона—кассаціонный судъ. Магистратура обвинительная (прокурерія) едвали можетъ быть вся перенесена изъ государства въ провинцію. Во-первыхъ потому, что есть много преступленій, чисто государственныхъ, во-вторыхъ въ преслѣдованіи необходимо единство взгляда, единство направленія. Существующее въ нѣкоторыхъ законодательствахъ постановленіе о правѣ высшей судебной власти отдавать дѣло на рѣшеніе присяжныхъ не того департамента, гдѣ совершено преступленіе, а другого, въ случаѣ сильнаго раздраженія страстей противъ обвиняемаго, показываетъ, что правосудіе, находясь безконтрольно въ рукахъ провинціи, подверглось бы значительной опасности.

Государство не должно упускать минуты для передачи провинціи или общинѣ тѣхъ изъ своихъ функцій, которыя потеряли политическій характеръ, — оно освобождаетъ этимъ себя отъ несвойственной тягости. Чрезъ это роль государства не дѣлается съ теченіемъ времени меньшей, потому что въ той сферѣ, которая безусловно за нимъ остается, постоянно творятся новые предметы для управленія. Такимъ образомъ происходитъ разграниченіе сферы государства отъ сферы провинціи. Власть и функція провинціи не есть копія съ государства; она является, какъ тѣло sui generis.

ГЛАВА I.

ИСТОРІЯ ГУБЕРНІИ.

1) Природа страны и народъ въ отношеніи къ провинціализму. Разборъ различныхъ мнѣній.—2) Составленіе Русскаго государства. Различныя системы, прилагавшіяся при присоединеніи частей.—3) Характеръ раздѣленія Московскаго государства.—4) Характеръ губернскаго дѣленія Петра I.—5) Губерніи Екатерины II.

Провинція, какъ органическое тѣло, бываетъ двоякаго происхожденія: или, какъ это обыкновенно было, она имѣла свое основаніе въ природѣ страны и племени, предшествовала государству, и при немъ сохранила значительную часть своей особности; или ея не было въ природѣ страны и народа, а она образовалась впослѣдствіи путемъ сознательнымъ. Какъ административное дѣленіе, она опять двоякаго происхожденія: или знаменуетъ побѣду государства надъ органической провинціей, когда ея учрежденія истреблены и самое тѣло раздробляется изъ опасенія, чтобъ въ немъ не зародилась снова жизнь, враждебная государству; или государство, никогда не знавшее органической провинціи, учреждаетъ административныя станціи, къ которымъ приписываетъ извѣстную часть территоріи.

Природныя качества нашей страны, ея территорія и племя только въ очень недавнее время подверглись разсмотрѣнію съ точки зрѣнія политической. Изъ русскихъ ученыхъ Соловьевъ и Костомаровъ останавливались на этомъ вопросѣ. Польскіе ученые съ особенною страстью занялись имъ для своихъ политическихъ цѣлей.

Профессоръ Соловьевъ въ сочиненіи *Природа русской государственной области и ея вліяніе на исторію* *), разсматривая территорію Россіи, замѣчаетъ, что эта обширная равнина предназначена для одного государства. Система рѣчная, которую онъ разсмотрѣлъ съ замѣчательной тонкостью, условливаетъ существованіе особенныхъ областей, но вмѣстѣ съ тѣмъ условливаетъ и единство всей земли. Москва, по его мнѣнію, была необходимымъ искомымъ центромъ для всей земли Русской. Гранями между племенами и землями служили рѣчные волоки—раздѣлъ слишкомъ слабый, чтобы долго препятствовать единству. Области различныхъ рѣчныхъ системъ были областями княжествъ древнѣйшаго періода, а по большей части совпадали и съ племенами Нестора. Сообразно съ четырьмя главными рѣчными системами: сѣверо-западной озерной, Западной Двины, Днѣпра и Волги, были четыре главныя области: Новгородская, Полоцкая или Кривская, Кіевская Русь, Ростовская. Изъ этихъ природныхъ началъ авторъ объясняетъ множество событій древней русской исторіи и даже весь ходъ русской исторіи до послѣдняго времени. Такъ новгородцы перешли на востокѣ свою естественную территорію; ихъ колоніи Торжокъ, Волокъ-Ламскій, Бѣжецкъ были на Волжской системѣ: отсюда долгая борьба за эти земли съ Суздальскими или Московскими великими князьями. Система Ильменя и Ладоги естественно связана съ системой Псковскаго озера: отсюда историческая связь Новгорода и Пскова. Сѣверная озерная область была отдѣлена отъ Южной Руси областью Западной Двины или Полоцкою. Южные (кіевскіе) князья ведутъ кровавую борьбу съ Полоцкими за верховье Двины, потому что это была связь съ Новгородомъ. На этомъ рубежѣ, на р. Торопѣ, находилось впослѣдствіи Торопецкое княжество, и этимъ положеніемъ его объясняется великая роль Торопецкихъ Мстиславовъ. Великая Россія есть область Волги. Только одна верхняя часть ея входила сна-

*) См. его „Ист. Россіи“, т. I.

чала въ систему русскихъ княжествъ. Здѣсь была земля Ростовская, которая связана была рѣками съ Бѣлоозеромъ, принадлежащимъ озерной системѣ. Такимъ образомъ земли и народы этихъ двухъ бассейновъ были въ связи съ незапамятныхъ временъ. Естественно было движеніе по рѣкамъ до ихъ устій. Этимъ стремленіемъ авторъ объясняетъ борьбу Русскихъ съ волжскими племенами, кончившуюся при Грозномъ, стремленіе къ Балтійскому морю, завершившееся при Петрѣ и Екатеринѣ II, стремленіе къ Черному морю. Словомъ рѣки условливали съ одной стороны стремленіе отдѣльныхъ племенъ и княжествъ къ округленію, съ другой и цѣлаго государства къ морскимъ берегамъ. Москва находится по серединѣ бассейновъ Волги и Днѣпра, и притомъ прямо на межѣ славянскаго и финскаго племенъ.—Весь смыслъ сочиненія г. Соловьева заключается въ томъ, что природа назначила быть одному государству на всей равнинѣ, занимаемой теперь Европейской Россіей и Сибирью, для которой Москва есть естественный центръ; что природа не положила никакихъ рѣзкихъ граней между частями Россіи. Всѣ его доказательства однако имѣютъ только отрицательный характеръ, т. е., что природой не было положено значительныхъ препятствій къ образованію одного государства на великой восточной равнинѣ. Положительнаго значенія его доводы не имѣютъ. Кромѣ условій матерьяльныхъ существуютъ условія моральныя для образованія народомъ государства въ извѣстномъ объемѣ. Природа уходитъ на второй планъ, какъ только начинаютъ дѣйствовать въ народѣ высшія силы. Еслибъ она опредѣляла ходъ исторіи, указывала грани государствамъ, тогда и на дунайской равнинѣ было бы одно государство, а этого нѣтъ, и не можетъ быть послѣ образованія Венгріи, Сербіи, Румуніи; тогда Россія должна была бы заключать и Пруссію, и Бранденбургъ, и Померанію; тогда съ другой стороны она, владѣя Каспійскимъ моремъ, должна была бы включить и Бухару. Съ перваго шага русской исторіи мы видимъ, что племена не совпадали съ рѣчными системами, — одна и таже

рѣка принадлежала нѣсколькимъ племенамъ. Вопроса о значеніи русской территоріи для провинціи г. Соловьевъ коснулся лишь слегка.

Другой изслѣдователь, г. Костомаровъ, коснулся вопроса, насъ занимающаго, въ особенности въ двухъ статьяхъ: *Мысли о федеральномъ началѣ въ древней Руси* и *Двѣ русскія народности* *). Авторъ слѣдитъ за разселеніемъ восточныхъ славянскихъ племенъ, которыя онъ называетъ громкимъ именемъ народностей, указываетъ на ихъ черты и на сохраненіе ихъ до сихъ поръ, на совпаденіе системъ древнихъ княжествъ съ различными народностями. Авторъ видитъ три главныя народности: малорусскую, бѣлорусскую, великорусскую; но такъ какъ бѣлорусская вовсе не дѣйствовала въ исторіи, то остается только двѣ. Всѣ другія народности были переходными ступенями между тремя главными. Къ малороссійской народности онъ относитъ не только полянъ, но и новгородцевъ. Политическая мысль автора слѣдующая: эти народности были живучими (хотя онъ не можетъ найти никакихъ свидѣтельствъ объ ихъ рѣзкомъ различіи), изъ нихъ образовались системы княжествъ или земли: Кіевская, Волынская, Сѣверская, Новгородская, Полоцкая, Суздальская и др., управлявшіяся вѣтвями одного княжескаго рода; каждая земля имѣла свой центръ. Это и составляетъ, по мнѣнію автора, федерацію или федеративное начало. Владиміръ Мономахъ былъ главнымъ представителемъ федеративныхъ стремленій. Эта федерація рушилась въ XIII вѣкѣ. Россія раздѣлилась на двѣ части, ставшія жить отдѣльно; на сѣверѣ Московскіе великіе князья основали единодержавіе. Авторъ полагаетъ, что теперь надобно изучать сохранившіяся этнографическія различія, остатки древнихъ племенъ, дать жизнь этимъ частямъ,—трудно угадать какую, федеративную или сильную провинціальную.

---

*) „Историческія монографіи и изслѣдованія“ Н. Костомарова. Т. I. 1863 г. Тѣже мысли авторъ приводитъ съ большей послѣдовательностью во многихъ своихъ сочиненіяхъ. См. *Сѣверо-Русскія Народоправства.*

Начнемъ съ самыхъ словъ, названія. Авторъ очевидно понимаетъ слова народность, федерація нѣсколько иначе, чѣмъ принято въ наукѣ права. Подъ народностью разумѣется только народность историческая, т. е. такая, которая жила самостоятельной политической жизнью, имѣла регулярныя учрежденія, свою мысль, свою литературу, свою историческую задачу. Внѣ этихъ условій нѣтъ народности. Въ государствѣ могутъ быть племена съ своими нарѣчіями, эти племена могутъ отличаться отъ господствующаго сухощавостью, черными волосами, любовью къ цвѣтамъ, способностью по нѣскольку часовъ сидѣть въ уединенномъ созерцаніи природы, и тому подобными различіями, но всего этого недостаточно для бытія народности. Только австрійская политика придумала сочинять народности изъ племенъ, никогда нежившихъ исторической жизнью, съ цѣлью разорвать, внести междоусобіе въ дѣйствительныя историческія народности, составляющія то искуственное тѣло, которое называется Австрійской имперіей. Народностей въ дѣйствительномъ смыслѣ слова въ древней Россіи мы не знаемъ ни одной, кромѣ новгородской. Ни сѣверяне, ни полочане, ни смоляне не выработали никакого историческаго различія. Политическая жизнь народа, сосредоточенная сначала въ Кіевѣ, перешла потомъ въ Москву. Что касается до федераціи, то эта форма политической жизни всегда являлась послѣ долгой исторической жизни отдѣльныхъ частей. Эти части живутъ полною государственною жизнью, только нѣкоторыя функціи ея, напр. войну и миръ, трактаты, таможни, регулярную армію, передаютъ союзному собранію. Таковы федераціи американская и швейцарская. Искать федераціи въ древней Россіи дѣло безплодное; искать въ русскомъ народѣ теперь элементовъ для федераціи, когда мы еще не видимъ годныхъ элементовъ для широкаго провинціализма, еще болѣе безплодное дѣло. И это счастіе Россіи, что въ ней не было и нѣтъ элементовъ, могущихъ дойти до федераціи, потому что эта форма политической жизни можетъ быть орудіемъ для прогресса только при особенныхъ условіяхъ, какія были въ Америкѣ, да и тамъ она падаетъ;

при другихъ условіяхъ она будетъ источникомъ слабости и паденія для народа.

Другое дѣло, если подъ федеративнымъ началомъ г. Костомарова разумѣть жизнь провинціальную, провинціальное самоуправленіе, некасающееся политической сферы. Но древняя (кіевская) Россія не представляетъ намъ никакихъ осязательныхъ фактовъ для того, чтобъ признать въ ней провинціализмъ. Въ Черниговѣ, Полоцкѣ, Галичѣ, Смоленскѣ было нѣчто свое; но оно повело къ распаденію, къ подчиненію русской народности иноплеменникамъ, слѣдовательно невыработавшее изъ себя ничего прочнаго. Задача настоящаго времени не въ томъ состоитъ, чтобъ отыскивать слѣды кривичей и древлянъ и возстановлять ихъ предѣлы, воскрешать то, что никогда не жило самобытной жизнью, не доросло до нея. Нынѣшнее раздѣленіе Россіи искуственное, и еслибъ оно оказалось негодящимся для развитія провинціальнаго самоуправленія, то исправленіе его можетъ заключаться не въ этнографіи, а въ географическихъ, экономическихъ и другихъ бытовыхъ условіяхъ.

Польскіе ученые создали цѣлую фантасмагорію, очень любопытную, изъ почвы Россіи. Лелевель кажется былъ отцомъ этой школы. Онъ старался доказать, что Рутенія, т. е. Южная Русь, Бѣлоруссія и Новгородъ, не имѣютъ ничего общаго съ Москвою: онѣ были землями свободными, очень близкими къ Польшѣ, европейскими; на сѣверѣ же изъ смѣси славянъ съ финнами и монголами образовалась московское племя, чисто азіатское по своимъ принципамъ, и этотъ-то выродившійся сынъ сдѣлался бичемъ своей матари, которая не знаетъ, какъ отъ него отдѣлаться, стремится оторваться и соединиться съ Польшей *). Другой польскій писатель, нашъ современникъ, г. Душинскій съ замѣчательной ученостью разсматриваетъ территорію Россіи, и притомъ именно съ точки провинціализма. Онъ го-

*) Histoire de la Lithuanie et de la Ruthenie par J. Lelewel, traduit par Rykachewsky. 1861 г. Рикачевскій присоединилъ множество своихъ примѣчаній.

ворить, что существенное отличіе Европы отъ Азіи состоитъ въ томъ, что почва Евровы способна къ провинціализму. Она представляетъ территоріи, разрѣзанныя горами, или состоящія изъ разнообразныхъ рѣчныхъ бассейновъ. Поэтому въ европейскихъ государствахъ не было сплошной безразличной массы, были провинціи съ сильными различіями. Это-то и спасло ихъ отъ деспотизма. Въ Азіи напротивъ того почва государствъ представляетъ равнины безъ рѣзкихъ различій, орошаемыя одной большой рѣкой, а не разнообразными бассейнами. Отъ того тамъ народъ представляетъ огромную безразличную сплошную массу, деспотизмъ здѣсь не встрѣчаетъ никакихъ естественныхъ преградъ. По взгляду автора, восточная Европа распадается на двѣ части: европейскую—четыре бассейна: Днѣпра, Вислы, Западной Двины, Нѣмана, и четыре славянскія народности: Польшу, Рутенію, Бѣлоруссію, Литву. Другая половина—азіатская. Это степь, по которой протекаетъ одна рѣка — Волга, ведущая въ закрытое азіатское море Каспій. Эта часть, неимѣющая ничего общаго съ первыми четырьмя, есть Московія, страна азіатская, назначенная природой къ деспотизму. Ея естественное движеніе къ востоку — въ Бухару и Хиву, но не на западъ. Къ этой географической теоріи присоединяется этнографическая. Родъ человѣческій раздѣляется на два племени: туранъ и иранъ, второе назначено для цивилизаціи, первое проклятое, негодное для цивилизаціи, составляетъ вѣчнаго врага свободныхъ народовъ,—оно въ политическомъ отношеніи составляетъ деспотію, въ гражданскомъ не знаетъ единобрачія и права частной собственности. Москва—это туранское племя *).

Такова чудовищная фантазія, выросшая въ умѣ нафанатизированномъ. Если мы на ней остановились, то только потому, что проблески ея замѣчаются у многихъ западныхъ писателей. Они съ торжествомъ указываютъ на сви-

*) Zasady Dziejow Polski etc. F. H. Duchinskiego. Въ газетѣ l'Europe за 1863 г. былъ помѣщенъ рядъ статей объ этой книгѣ Э. Реньо.

дѣтельства русскихъ историковъ (Карамзина и Соловьева), что великорусское племя есть смѣсь славянскаго съ финскимъ, новый народъ съ политическими началами, противоположными Южной Россіи. Особенно ихъ занимаетъ смѣсь племенъ финскаго съ славянскимъ. Они не хотятъ знать, что въ этой смѣси финское племя ничего не значитъ въ духовномъ отношеніи: оно ничего не передало славянскому; даже и безъ всякой смѣси у насъ на глазахъ финскія племена (напр. карела) русѣютъ, не вынося съ собою ничего своеобразнаго. Въ Восточной Россіи продолжаетъ жить и развиваться русская народность, Восточная Россія создала государственный строй, національное единство земли, ея законодательство, даже политическія формы представляютъ высшую ступень сравнительно съ Кіевской Русью.

Восточная Россія въ XIII, XIV и XV вѣкахъ, представляя въ географическомъ, этнографическомъ и соціальномъ отношеніи единое цѣлое, была раздѣлена, по примѣру Южной, на нѣсколько великихъ княжествъ, которыя въ свою очередь заключали по нѣскольку отдѣльныхъ княженій. Но здѣсь уже отношенія великаго князя къ подручнымъ были довольно точно опредѣлены. Единство, лежавшее въ природѣ страны, было и въ духѣ народа. Онъ глубоко сознавалъ, что его спасеніе, его будущность заключаются въ уничтоженіи удѣльнаго раздѣленія. Отъ того стремленія Московскихъ великихъ князей вездѣ встрѣчали симпатію народа, съ ними были связаны его моральные и матерьяльные интересы. Отъ того это единеніе совершилось сравнительно легко. При Иванѣ III, когда престижъ Москвы неизмѣримо выросъ, какъ центра религіознаго и политическаго, откуда нисходило спасеніе Россіи отъ татарской неволи, всѣ удѣльныя княжества, даже самый Новгородъ, послѣ незначительнаго сопротивленія, были покорены. Вездѣ Иванъ находилъ народъ или равнодушнымъ къ своимъ князьямъ, или прямо ждавшимъ его. При немъ и составилась Русская земля, мало по малу притянувшая къ себѣ всѣ части русскаго міра. Здѣсь начинается исторія государства и исторія провинціи.

При составленіи территоріи Русскаго государства, великіе князья и цари Московскіе встрѣчались и съ единицами, получившими національность, какъ напр. Новгородомъ, Псковомъ, Казанью, и неполучившими ея вовсе, напр. Ярославлемъ, Ростовомъ, и имѣвшими только провинціальное различіе, болѣе или менѣе сильное.

Прослѣдимъ систему Московскихъ государей относительно разныхъ частей русской территоріи. Политика эта была далеко неодинакова.

Когда Москва встрѣчалась съ такой частью, которая составляла націю по политическимъ учрежденіямъ, то дѣйствовала въ древнемъ восточномъ духѣ: истребить часть народа, отвести другую въ плѣнъ въ московскія земли, поселить на завоеванной территорія московскихъ людей.

Первая встрѣча такого рода была съ Новгородомъ. Онъ былъ націей и государствомъ въ полномъ смыслѣ слова. Онъ имѣлъ свой особенный политическій строй, противоположный Москвѣ: въ Новгородѣ князь былъ только господиномъ, а государемъ былъ самъ Великій Новгородъ; князь присягалъ Новгороду, а Новгородъ ему только кланялся. Народное вѣче было верховной властью, которой подчинялись и дѣла политическія, и судебныя, и даже церковныя. Новгородъ имѣлъ свои законы, во многомъ отличные отъ московскихъ, въ особенности въ тѣхъ частяхъ права, гдѣ ярко проглядываетъ политическій элементъ, какъ напр. въ уголовномъ судопроизводствѣ, въ положеніи обвиняемаго до суда, въ судоустройствѣ. Наконецъ Новгородъ имѣлъ свою собственную исторію, преданія, нравы. Иванъ III при присоединеніи его взялъ систему восточную: политическія формы были уничтожены, значительная часть народа вырѣзана, знатнѣйшіе бояре, купцы, дворяне были переведены въ московскіе города, на мѣсто ихъ поселены москвичи, владимірцы, муромцы. Уничтоженіе прежнихъ политическихъ формъ, истребленіе, переселеніе, колонизація, конфискація общественной и

дворянской собственности — вотъ средства противъ Новгорода *).

Впрочемъ замѣчательно, что московская амальгама не вдругъ просачивалась чрезъ всѣ пласты завоеванной страны: она довольствовалась сначала только верхнимъ пластомъ.

Любопытно, что Иванъ, будучи полновластнымъ распорядителемъ Новгорода, почему-то желалъ, чтобъ новгородцы ему уступили требуемыя частныя и общественныя земли. Можетъ быть ему неловко было самому взять имущество церковное. Но Новгородъ все-таки сохранилъ низшіе пласты своей особности. Великій князь обязался не посылать въ Новгородскую землю своихъ писцовъ и даньщиковъ; крестьянская повинность осталась прежняя, до общественнаго устройства великій князь не коснулся, — только политическая жизнь была уничтожена, на мѣсто вѣча и выборныхъ сановниковъ явились полномочные намѣстники великаго князя. Г. Костомаровъ прекрасно описываетъ результаты мѣры Ивана: «Такъ добилъ Московскій государь Новгородъ и почти стеръ съ земли отдѣльную сѣверную народность. Большая часть народа по волостямъ была вырублена во время двухъ опустошительныхъ походовъ. Весь городъ былъ выселенъ. Мѣсто изгнанныхъ сторонниковъ Литвы заняли новые поселенцы изъ Московской и Низовой земли. Владѣльцы земель, которые не погибли во время опустошенія, были также почти всѣ выселены; другіе убѣжали въ Литву. Остатки прежней на-

---

*) Иванъ III вывелъ изъ Новгорода въ одинъ разъ, въ 1479 г., 1,000 семействъ купеческихъ и боярскихъ дѣтей и 7,000 семействъ другихъ сословій, въ 1487 г. 50 семействъ знатныхъ гостей (во Владиміръ) и 7,000 житыхъ людей. Такого рода выселенія случались нѣсколько разъ. Кромѣ того война противъ Новгорода отличалась особеннымъ духомъ истребленія. По мнѣнію г. Костомарова, весьма вѣроятному, это истребленіе было вполнѣ расчитанное со стороны великаго князя. Аристократія вся была или казнена, или выселена. Иванъ потребовалъ отъ новгородцевъ себѣ половину селъ владычныхъ и монастырскихъ и кромѣ того всѣ новоторжскія села. Впослѣдствіи онъ еще конфисковалъ много дворянскихъ имѣній. На мѣста убылыхъ новгородцевъ, купцовъ и дворянъ, приведены были Москвичи.

родности въ сельскомъ классѣ смѣшались съ новою, наплывшею къ нимъ, московскою: неудивительно послѣ этого, что Новгородъ, какъ кажется, скоро примирился съ своей судьбою и забылъ о своей старинѣ. Потомство вольныхъ людей, разселенное въ чужихъ земляхъ, не имѣло корней для воспоминанія о старинѣ и должно было по необходимости распуститься въ массѣ преобладающей московской народности; а потомство новосельцевъ въ Новгородской волости и въ самомъ городѣ не имѣло ничего общаго съ прежнею стариною».

Также поступилъ Иванъ и съ Вяткой. Это была полуказацкая республика, которою управляли атаманы и народные сходы. Общественный бытъ ея близко напоминаетъ казацкія земли; такое же сходство и въ отношеніяхъ къ окрестнымъ землямъ. Вятка не признавала даже религіознаго подчиненія Москвѣ, у ней образовалась своя особенная церковь. Мало того: подобно Запорожью, Вятка непрочь была поддаться Казанскимъ татарамъ, лишь бы спасти свою волю, какъ и сдѣлала это въ 1468 году. Она желала сохранять нейтралитетъ въ борьбѣ Москвы съ Новгородомъ и съ Казанью. Въ 1489 году ее постигла участь Новгорода: населеніе было отчасти вырѣзано, отчасти сведено въ московскія земли.

Сынъ Ивана III Василій поступилъ точно также съ другой вольной русской державой—Псковомъ. Опять тѣже явленія: уничтоженіе государственнаго свободнаго устройства и замѣна его московскимъ самовластіемъ, выселеніе въ Московскую землю высшихъ классовъ, конфискація поземельной собственности. Символы демократіи Пскова и Новгорода, вѣчевые колокола, были свезены въ Москву.

Иванъ IV приложилъ туже систему къ Казани. Въ этой землѣ вся сила матерьяльная и моральная заключалась въ городѣ Казани, вся же область была населена народомъ полудикимъ. Иванъ, истребивши при штурмѣ Казани почти все ея татарское населеніе, обратилъ городъ въ русскій, населилъ его русскими, построилъ церкви, учредилъ архіерейскую каѳедру. Дикари Казанскаго царства остава-

лись въ прежнемъ положеніи, на нихъ не была долго распространяема система обрусѣнія. Они оставлены были на такомъ положеніи къ Москвѣ, на какомъ были къ Казани, т. е. должны были платить дань и помогать въ войнахъ. Московское государство было православнымъ въ своей организаціи. Боярская дума, всѣ правительственные чины— окольничье, стольники, стряпчіе, дворяне, дѣти боярскія,— весь штатъ приказовъ, дьяки, весь штатъ областнаго управленія состоялъ изъ православныхъ. Признавая высшій татарскій классъ—мурзъ—за дворянъ, законодатель не сравнивалъ ихъ съ русскими. Они служили по особому списку, какъ нѣчто отдѣльное отъ Русскаго государства, сохраняя свои земли и права надъ низшими классами. Вѣротерпимость древней Россіи заключалась только въ дозволеніи свободнаго отправленія богослуженія иновѣрцамъ-инородцамъ въ ихъ земляхъ, но далѣе этого не шла. Они оставались все-таки татарами не только въ этнографическомъ, но и въ юридическомъ смыслѣ. Результаты такой системы отчужденія татарскаго элемента отъ общей организаціи были тѣ, что онъ въ теченіе столѣтій и самъ смотрѣлъ на себя какъ на чуждый Россіи, смотрѣлъ не на Москву, а на Константинополь. Царь Өедоръ Алексѣевичъ выразилъ стремленіе уничтожить татарскую аристократію. Татарскимъ мурзамъ предложено было креститься, а которые не пожелаютъ, у тѣхъ отнять помѣстья и раздать русскимъ дворянамъ. Но эта мѣра чрезъ нѣсколько лѣтъ была отмѣнена, потому что она совпадала съ насиліемъ въ дѣлѣ вѣры. Впрочемъ конфискованныя земли не были возвращены. Крещенныхъ татаръ правительство охотно записывало въ русскій дворянскій списокъ, но всегда ихъ выселяло въ коренныя русскія земли, даже въ дальній Бѣлозерскій край, а русскимъ дворянамъ давало земли въ Казани. Отсюда шли въ нашемъ старомъ гражданскомъ правѣ постановленія, запрещавшія новокрещеннымъ продавать свои помѣстья, изъ опасенія, чтобъ они не помѣнялись помѣстьями съ русскими дворянами Казанской области. (Улож. гл. 16, стр. 43. Полное Собр. Зак., №№ 39, 606, 923, 955.)

Петръ Великій снова объявилъ конфискацію земель татарскаго дворянства, непринявшаго православія. (П. Собр. Зак., №№ 2,734, 5,511.) Православіе было отличительной чертой русской національности; слитіе татаръ съ Россіей представлялось тогда возможнымъ только подъ условіемъ крещенія. Другихъ началъ цивилизаціи, помимо православія, тогдашняя Россія еще не могла представить для амальгамы инородческаго населенія. Религія музульманская была для татаръ такой же формой національности, какъ православіе для русскихъ. Другихъ началъ для своей національности они также не выработали. Справедливо замѣчаетъ г. Соловьевъ, что долгое время весь востокъ Европы боролся между христіанствомъ и магометанствомъ: христіанскіе народы Турціи смотрѣли на Россію, Казанскіе татары посылали прошенія султану объ освобожденіи ихъ отъ христіанскаго царя. Особенно сильныя мѣры къ обращенію татаръ и другихъ инородцевъ сѣверо-восточной Россіи въ христіанство были употреблены при Елисаветѣ, и на этотъ разъ онѣ касались не одного дворянства, но всей массы народа. Указомъ 1743 г., 28-го сентября, велѣно было сломать мечети, и ихъ было сломано болѣе 400, т. е. $^4/_5$ всего числа. Болѣе 400,000 инородцевъ (преимущественно черемисъ и чувашъ) было крещено *). Законъ, дѣйствовавшій со временъ Уложенія, объ отпускѣ на волю магометанина, принявшаго крещеніе, изъ владѣнія помѣщика-музульманина конечно немало помогъ такому обращенію. Татарамъ-крестьянамъ предлагалось за крещеніе: воля, надѣлъ землею, денежныя льготы; помѣщикамъ-татарамъ за непринятіе православія—конфискація. Хотя Екатерина II сравняла татарскихъ мурзъ въ правахъ (П. С. З., № 15,936) съ русскимъ дворянствомъ, распространивши и на нихъ всѣ льготы и организацію жалованной грамоты, но татарское дворянство, ослабленное конфискаціями и переходами въ православіе, не могло образовать сильнаго общественнаго класса, тѣмъ болѣе, что исторія не дала ему

*) „Ист. Русской Церкви“ архіеп. Филарета. Ч. V, стр. 16, 17.

никакихъ нравственныхъ силъ. До Елисаветы обращавшихся въ православіе татаръ (новокрещенныхъ) выводили изъ района музульманскаго, съ цѣлью предохранить ихъ отъ совращенія. Но съ того времени ихъ оставляли на мѣстѣ, но выводили магометанъ изъ смѣшанныхъ по населенію селеній, крещенныхъ же выводили только тогда, когда они составляли менѣе 1/10 всего числа жителей селенія.

Что Казань и въ началѣ XVII вѣка не представляла никакихъ годныхъ элементовъ для самобытной татарской общественной жизни, доказательствомъ служатъ событія смутнаго времени. Случай былъ самый удобный для возстановленія всего подавленнаго Москвою, если только въ немъ была какая нибудь жизнь. Казань дѣйствительно показала стремленіе къ отдѣльности. Она не признала Михаила Федоровича царемъ, потому что онъ былъ избранъ безъ согласія *Казанскаго государства*. Но кто же тамъ дѣйствовалъ? Не татары, а часть русскихъ служилыхъ, подъ предводительствомъ Никанора Шульгина. Татары были всторонѣ. Цѣль инсургентовъ была продолжать смуту, а не основаніе отдѣльнаго Казанскаго государства. Разумѣется, что теперь нѣтъ и тѣни какихъ либо годныхъ къ самостоятельной жизни татарскихъ элементовъ. Крещеніе татаръ и другихъ инородцевъ Казанскаго края, обезоруженье ихъ, русская сельская колонизація Казанскаго и Вятскаго края, уничтоженія большинства татарскаго дворянства и введеніе остатковъ въ русскую службу и въ русскіе дворянскіе интересы чрезъ посредство жалованной грамоты сдѣлали этотъ край русскимъ и лишили его всякой особенности. Съ освобожденіемъ крестьянъ и сельское татарское населеніе сольется въ одной свободной организаціи съ русскимъ,—и такимъ образомъ амальгама, которая сначала ограничивалась только верхнимъ пластомъ, просочится до корней. Окончательному сліянію служатъ помѣхой только постановленія о государственной церкви и неравенство въ правахъ сравнительно съ нею иновѣрческихъ исповѣданій.

Другая политика наблюдалась съ тѣми русскими землями, которыя подъ чуждымъ господствомъ хотя и приняли иные законы и учрежденія, но не представляли изъ себя націи уже потому, что не жили самостоятельной жизнью: таковы были Бѣлоруссія и Малороссія. Здѣсь цари оказывали большое снисхожденіе, оставляли прежній порядокъ вещей. Это условливалось съ одной стороны тѣмъ, что названныя области не представляли враждебной національности, а съ другой желаніемъ привязать ихъ среди борьбы съ Рѣчью Посполитой и привлечь къ соединенію и другія русскія земли, входившія въ составъ Польши. Тотъ же Василій, который такъ сурово и безъ законной причины уничтожилъ псковское устройство, далъ завоеванному Смоленску подтвердительную грамоту на его особенное устройство (Соб. Госуд. Гр. т. I, № 148). Царь Алексѣй Михайловичъ далъ такого же рода грамоты городамъ Вильно (Соб. Госуд. Гр. т. IV, № 11) и Могилеву (Ак. Истор. т. IV, № 88). Особенно любопытна послѣдняя. Царь оставляетъ городу магдебургское право, питейные доходы, выборъ судей и войта. Для насъ особенно интересны тѣ ограниченія автономіи, которыя онъ положилъ. Это были: 1) допущеніе аппеляціи въ Москву по гражданскимъ тяжбамъ цѣнностью не ниже 15 руб.; 2) уничтоженіе адвокатуры: «а прокураторовъ никому за себя не нанимать и въ судъ не посылати, и прокураторомъ не быти, а искати и отвѣчати каждому за себя, чтобы отъ прокураторскихъ вымысловъ въ судѣ неправды не было»; 3) епископу поставляться въ Москвѣ; 4) школамъ быть только православнымъ и устроить ихъ подобно кіевскимъ.

Древняя Россія при Алексѣѣ Михайловичѣ встрѣтилась и съ другой частью Русской земли, жившей въ теченіе нѣсколькихъ вѣковъ отдѣльной жизнью, имѣвшей свою особенную исторію, свою самобытную общественную организацію, свое нарѣчіе, начинавшее образовываться въ литературный языкъ, словомъ начавшую организовываться въ націю, въ юридическомъ смыслѣ слова. Притомъ же бытъ Малороссіи былъ также, если еще не болѣе, противополо-

женъ строю Московскаго или Всероссійскаго государства, какъ бытъ Новгорода.

Здѣсь не было факта завоеванія, а было добровольное соединеніе на основаніи договора, подтверждавшаго ненарушимость малороссійской конституціи. Уничтоженіе автономіи Малороссіи совершалось въ теченіе всего XVIII и частію XIX вѣка. Сначала, по обыкновенію, началось измѣненіе съ верхняго пласта—политической жизни, съ уничтоженія гетманскаго управленія, символа малороссійской автономіи, подобно вѣчевому колоколу. Петръ Великій послѣ смерти Скоропадскаго не велѣлъ приступать къ избранію новаго гетмана, и Малороссія, не теряя своей особенной организаціи, была въ сущности управляема русскими губернаторами, опиравшимися на сильные гарнизоны. При Екатеринѣ II ассимиляція пошла дальше. Въ 1777 году на Малороссію распространено Учрежденіе о губерніяхъ, основанное на началахъ различныхъ отъ казацко-польскихъ, а отдѣльная малороссійская коллегія и генеральный судъ уничтожены. (П. С. З. №№ 15,265, 15,284.)

Мало того. Малороссія была раздѣлена на три отдѣльныя губерніи, чѣмъ разрывалось ея территоріальное единство. Еще при Петрѣ Великомъ Малороссія была подчинена сенату, слѣдовательно изъ особой федеративной части дѣлалась провинціей. Екатерина II, по докладу генералъ-прокурора, повелѣла ввести въ Малороссіи общій порядокъ уголовнаго судопроизводства (П. С. З. № 15,643). Съ жалованной грамотой дворянству казацкая аристократія вступила въ права русскаго потомственнаго дворянства съ его политическими, имущественными и служебными правами. Старинные казацкіе чины были уничтожены (П. С. З., № 16,117). Павелъ I, возстановилъ опять территоріальное единство Малороссіи, также прежнее земское управленіе, судопроизводство, оставивши только губернское правленіе и казенную палату (П. С. З., №№ 17,702, 17,594); но преемникъ его ввелъ вновь Екатерининскія распоряженія. При Николаѣ I исчезли послѣдніе слѣды старыхъ малороссійскихъ учрежденій; литовскій статутъ сохранился въ нѣсколь-

кихъ статьяхъ, вошедшихъ какъ дополненіе къ Своду Законовъ. Въ Малороссіи при присоединеніи ея къ Россіи обозначились три элемента: демократія казацкая, аристократія казацкая, образовавшаяся подъ вліяніемъ Польскаго шляхетства, и горожане. Высшій классъ, который неохотно разстался съ Польшей, чрезъ обращенія его въ Русское дворянство и главное чрезъ введеніе крѣпостнаго права, слился по образованію и интересамъ съ дворянствомъ имперіи; интересы средняго класса (горожанъ) совпадали съ уничтоженіемъ казацкой вольницы, и онъ охотно встрѣчалъ введеніе твердаго порядка, казаки были обезоружены, частію выселены, большей частію обращены или въ крѣпостныхъ, или въ казенныхъ крестьянъ. Были ли въ Малороссіи элементы, годные для образованія самостоятельнаго цѣлаго, или покрайней мѣрѣ для сильной провинціальной автономіи,—этотъ вопросъ, какъ извѣстно, рѣшается нашими историками различно; но во всякомъ случаѣ онъ имѣетъ только интересъ историческій. Въ тойже Малороссіи, какая она теперь, ихъ положительно нѣтъ. Въ ней нѣтъ ни границъ, ни литературы, ни политическихъ идеаловъ, годныхъ къ осуществленію, ни отдѣльныхъ отъ остальной Россіи интересовъ, нѣтъ даже высшаго класса съ особенной цивилизаціей,—словомъ не существуетъ ничего такого, что̀ могло бы само по себѣ создать, безъ пособія съ центра, даже сильную провинціальную жизнь.

При Екатеринѣ II Россія возвратила тѣ области, которыя нѣкогда входили въ составъ Русскихъ владѣній: Волынь, Подолію, Бѣлоруссію, и присоединила коренную Литву и Жмудь, несоставлявшія и прежде одного цѣлаго съ Русью. Здѣсь не было также завоеванія, край былъ присоединенъ почти безъ выстрѣла. Россія въ немъ застала великую перемѣну. Весь средній классъ, весь высшій и значительная часть мелкихъ землевладѣльцевъ были католики—поляки или русскіе, подвергшіеся полной передѣлкѣ католическо-шляхетской цивилизаціи, отъ которой не избѣжало даже и православное духовенство; низшіе классы были подъ самымъ тяжкимъ ярмомъ крѣпостнаго состоянія.

Россія не только не тронула этого соціальнаго быта, но даже долгое время оставляла и мѣстные Литовскіе законы и даже утвердила Польскій языкъ, какъ официальный. Въ царствованіе Александра I данъ былъ сенатомъ генералъ-губернатору Беклешову указъ о совмѣстномъ употребленіи въ судахъ Польскаго и Русскаго языковъ. (Полн. Собр. Зак. № 18,850.)

Остзейскія провинціи получили при присоединеніи ихъ къ Россіи отъ Петра Великаго утвержденіе ихъ автономіи. Ихъ административныя учрежденія, Нѣмецкій языкъ, громадныя привиллегіи дворянства остались нетронутыми. Мало того: дворянству вполнѣ предана была судьба сельскаго населенія. Такимъ образомъ сдѣлано было радикальное отступленіе отъ традиціонной политики относительно покоренныхъ земель. Остзейское дворянство, многочисленное и пропорціонально съ числомъ имѣющее много образованныхъ слоевъ, нашло себѣ въ обширной имперіи выгодное помѣщеніе для своего умственнаго капитала и служебной ревности. Въ 1812 г., напр. въ рядахъ русскихъ войскъ было болѣе 300 Остзейскихъ офицеровъ. Остзейскіе города находятъ въ имперіи выгодный рынокъ для своихъ фабрикъ и торговли. Такимъ образомъ матерьяльные интересы двухъ высшихъ классовъ связываютъ эти области съ имперіей.

Грузія, присоединенная при Павлѣ I и Александрѣ I, и вообще весь Закавказскій край хотя и получили общую съ имперіей административную и дворянскую организацію, но въ устройствѣ общественныхъ отношеній, въ системѣ финансовой пользуются особностью; языкъ, гражданскіе законы остались національные. Даже въ административномъ отношеніи она пользуется если не автономіей, то отдѣльностью: она имѣетъ на мѣстѣ высшее управленіе, почти независимое отъ государственныхъ министерствъ; при намѣстникѣ учреждены министерскіе департаменты. Въ судебномъ только отношеніи она подчинена сенату. Но въ отношеніи внутреннихъ дѣлъ, просвѣщенія, финансовъ, почтъ она стоитъ отдѣльно отъ министерствъ. Въ финан-

совомъ отношеніи она пользуется великою льготой: всѣ ея доходы идутъ только на ея потребности, она не участвуетъ вовсе въ общихъ государственныхъ расходахъ имперіи, слѣдовательно живетъ на ея счетъ. Даже въ отношеніи законодательномъ и высшаго управленія она стоитъ отдѣльно отъ имперіи: высшія учрежденія—государственный совѣтъ, комитетъ министровъ, совѣтъ министровъ не касаются ея,—она имѣетъ въ Петербургѣ родъ своего спеціальнаго государственнаго совѣта въ Кавказскомъ комитетѣ.

Земли казацкія, въ особенности земля Донская, пользуются полной административной автономіей. Донъ находился подъ покровительствомъ Русскихъ царей съ XVI вѣка. Его отношенія въ Москвѣ были союзническія, и скорѣе можно сказать, что Москва ему платила дань, подъ видомъ царскаго жалованья въ деньгахъ, суконъ, порохѣ. Петръ Великій не тронулъ автономіи Дона, также и его преемники до нашего времени.

Донскимъ казакамъ предоставлена въ полную собственность Донская земля. Все управленіе у нихъ выборное; всѣ военные и гражданскіе чины непремѣнно изъ донскихъ козаковъ,—одинъ наказный атаманъ назначается и не изъ донскихъ уроженцевъ. Званіе атамана послѣ Платова дается наслѣднику престола. Въ системѣ податей и повинностей Донъ совершенно отдѣленъ отъ имперіи: въ государсувенное казначейство онъ не платитъ на общіе государственные расходы. При этой автономіи донскіе казаки составляютъ вполнѣ касту, никого невыпускающую, даже дворянъ, изъ себя и никого непринимающую.

Наконецъ въ царствованіи Александра Россія, завоевавши Финляндію, ввела еще новыя отношенія. Финляндія поставлена была императоромъ Александромъ I въ отношенія гораздо болѣе широкія, чѣмъ Остзейскія губерніи.

Такимъ образомъ отъ времени Ивана III мы встрѣчаемъ нѣсколько системъ присоединенія областей къ Россіи: систему восточную—истребленіе, завоеваніе національности,

*

конфискаціи, колонизаціи, выселенія; систему полнаго мирнаго слитія для частей русской національности, неимѣвшихъ ничего особеннаго отъ Москвы; систему предоставленія автономіи тѣмъ областямъ, которыя имѣли свою особенную цивилизацію, — за нѣкоторыми она дѣйствительно осталась, у другихъ исподволь отнята; своеобразную, систему по которой завоеванная провинція нерусскаго населенія возвышается на степень близкую къ отдѣльному государству. Въ древней Россіи преобладали двѣ первыя системы—одна для областей, бывшихъ отдѣльными націями, другая для неимѣвщихъ такого характера. Двѣ другія системы практиковались въ новой Россіи.

Россія Ивана III, Ивана IV, Михаила и Алексѣя, если не брать въ расчетъ вассальныхъ земель, составляла одно цѣлое, безъ большихъ географическихъ, энтографическихъ и экономическихъ различій и безъ всякихъ политическихъ. Жизни провинціальной не было, потому что въ бывшихъ удѣльныхъ княжествахъ не было никакихъ политическихъ учрежденій, которыя могли бы перейти въ провинціальныя. Князей замѣнили великій князь Московскій и его намѣстникъ, и затѣмъ Тверь или Рязань становились на ту же ногу, какъ Коломна, Верея. Бояре удѣльныхъ князей, покрайней мѣрѣ высшіе, принимались Московскими великими князьями, самые удѣльные князья, кромѣ изгнанныхъ, также поступали въ составъ думы великаго князя. Мало того: изъ провинцій или бывшихъ удѣловъ исчезъ весь высшій классъ. По системѣ Московскаго государства всѣ высшіе чины — бояре, окольничіе, думные дворяне, стольники, стряпчіе—составляли царскій штатъ, отрывались отъ провинцій. Имъ давались помѣстья въ Московскомъ княжествѣ; притомъ же, когда они не были на войнѣ или другой службѣ, то должны были жить въ Москвѣ, и вообще тогда отпуски давались скупо,—какъ видно это была система. Далѣе: изъ рядоваго дворянства высшій слой, болѣе заслуженный и богатый, подъ названіемъ дворянъ «по выбору» и «жильцовъ, жилъ въ Москвѣ, составляя особую царскую стражу. Великой наградой для провинціальнаго дворя-

нина было быть записаннымъ по московскому списку *) Удѣльныя княжества сѣверо-восточной Россіи не имѣли въ территоріи никакихъ задатковъ самостоятельной жизни; ихъ территорія дробилась на основаніи частнаго права между княжескимъ родомъ; далѣе: они не имѣли никакихъ учрежденій, около которыхъ могла бы зародиться жизнь. Великіе князья Московскіе оставляли нетронутыми тѣ предѣлы, въ которыхъ извѣстное княжество заключалось во время присоединенія къ Москвѣ, оставляли даже существовавшіе тамъ разряды (управленія дворянствомъ) и дворцы (финансовое управленіе). Еще долго, во времена Грознаго, тверитянинъ и новгородецъ стоятъ въ отношеніи торговли какъ иноземцы. Объединеніе заключалось въ уничтоженіи политической независимости, въ изъятій изъ удѣловъ высшаго дворянства и высшаго класса торговыхъ людей, въ введеніи общей податной системы. При всемъ этомъ удѣлы, обращенные въ провинціи, не показали никакихъ признаковъ жизни во весь періодъ Московскаго государства.

Политическими классами были дворянство и черное духовенство. Но они были сословіями государственными, а не областными.

Наглядное объясненіе сказаннаго представляютъ земскіе соборы. Большая часть ихъ состоитъ изъ людей думныхъ, архіереевъ и настоятелей монастырей, выборныхъ отъ Московскихъ горожанъ и отъ провинціальнаго дворянства, находившагося въ Москвѣ на службѣ. Москва была какъ бы лагеремъ дворянства. Когда Василія Шуйскаго свели съ престола, представляя для этого оправданіемъ, что онъ былъ избранъ только Москвой, а не всей землей, то патріархъ Гермогенъ въ воззваніи къ народу опровергаетъ

*) Такъ напр. въ 1550 г. въ уѣздахъ Московскомъ, Дмитровскомъ, Рузскомъ, Звенигородскомъ, въ 60 верстахъ отъ Москвы, велѣно было изповѣстить 1000 лучшихъ дѣтей боярскихъ новгородскихъ, луцкихъ (Великія Луки), ржевскихъ, торопецкихъ, имъ дали каждому отъ 100 до 200 четв. земли. „А которымъ боярамъ и окольничимъ быти готовымъ въ посылки, а помѣстій и вотчинъ въ Московскомъ уѣздѣ у нихъ не будетъ, дати помѣстья по 200 четвертей.“ А. Эк. т. I, № 225.

этотъ аргументъ такими выраженіями, которыя ярко очерчиваютъ поглощеніе Москвой всей земли: «Дотолѣ (т. е. доселѣ) Москвѣ, ни Новгородъ, ни Казань, ни Астрахань, ни которые иные города не указывали, а указывала всѣмъ Москва», и вслѣдъ затѣмъ прибавляетъ, что въ Москвѣ были люди всѣхъ чиновъ со всего государства, т. е. случайно или по службѣ тамъ находившіеся.

Такимъ образомъ провинція вся поглощалась Москвой дважды: во первыхъ во имя централизаціи она собрала въ себѣ все управленіе, весь высшій классъ, не оставивши ничего провинціи, во вторыхъ она была лагеремъ дворянства, оно все въ лицѣ своихъ собратій находилось въ ней.

Положеніе провинцій Московскаго государства было слѣдующее. Москва взяла ея верхушки, оставила въ ней податную массу и низшее дворянство. Московскіе великіе князья, довольствуясь сущностью, т. е. уничтоженіемъ жизни въ удѣлахъ (гдѣ она была), оставляли, какъ мы сказали, прежніе предѣлы княжествъ, обращенныхъ въ провинціи. Тогда еще не могло развиться системы территоріальнаго дѣленія по началу пространства и населенія—механическаго. Дѣленіе было чисто-историческое.

Эти двѣ системы до сихъ поръ существуютъ въ различныхъ государствахъ. Сначала вездѣ господствовала система историческаго дѣленія. Во время первой революціи она замѣнена во Франціи механическимъ; эту же систему ввели недавно Испанія и нѣкоторыя небольшія нѣмецкія государства. Историческая система по времени предшествуетъ механической, потому что государство на Западѣ сложилось изъ провинцій; только пока продолжалась жизнь въ провинціяхъ, до тѣхъ поръ такое дѣленіе имѣетъ смыслъ. Такъ было на Западѣ во всѣхъ странахъ, такъ осталось и до сихъ поръ во многихъ изъ нихъ. У насъ, какъ мы видѣли, въ сѣверо-восточной Россіи (за исключеніемъ Новгорода, Пскова, Вятки, Казани) не было никакихъ условій отдѣльной провинціальной жизни, такъ что Иванъ III и Иванъ IV могли бы совершенно свободно раздѣлить свое государство. Но когда Московскіе государи встрѣчались

съ инородцами, неорганизованными въ сильныя политическія тѣла, то политика истребленія замѣнялась другою, самой мягкой — оставленія племенамъ ихъ прежняго юридическаго быта, выборныхъ или наслѣдственныхъ начальниковъ. Государи довольствовались данью и служебными повинностями. Первый опытъ такихъ отношеній произошелъ при Иванѣ III съ Пермью и Мезенскими самоѣдами.

Пермская земля была вассаломъ Великаго Новгорода. Но Новгородъ нисколько не вмѣшивался въ ея внутреннюю жизнь, довольствуясь торговлею и данью, и исподволь начиналъ ее колонизировать *). Пермь была отчасти крещена еще въ XIV вѣкѣ. У Пермяковъ были свои князья въ XV вѣкѣ, но не видно сильнаго аристократическаго класса. Завоевавши Пермскую землю, Иванъ не только не опустошилъ ея, но даже оставилъ ей на нѣкоторое время своихъ князей, которыхъ съ 1505 г. замѣнили Московскіе намѣстники.

Сѣверо-восточный уголъ Россіи былъ завоеванъ также при Иванѣ III. Канинскимъ самоѣдамъ дана жалованная грамота, по которой они выбирали своего даньщика: тотъ ихъ и судилъ и собиралъ дань, доставлявшуюся непосредственно въ Москву (А. Э. т. I, № 204). Туже политику впослѣдствіи наблюдали государи и относительно сибирскихъ инородцевъ, башкировъ, калмыковъ. Она продолжается до нашего времени относительно горскихъ народовъ Кавказа: вассальныя княжества Мингрелія, Тарковское, Самурзакань, Мехтулинское ханство, республика Сванетія результаты этой системы. Эта система, въ противоположность Англійской, сохранила рассы дикарей, и представляетъ въ прошедшемъ, и особенно въ будущемъ, великое поле для работъ Россіи во имя цивилизаціи.

Посмотримъ теперь на дѣленіе Московскаго государства.

Историческая система дѣленія всегда предшествовала механической. Послѣдняя является тогда, когда провин-

---

*) Владѣнія Строгоновыхъ въ Пермскомъ краѣ блистательный остатокъ Новгородской колонизаціи.

ціализмъ изжилъ свой вѣкъ, когда образовалось единство политическое и моральное.

Въ исторической системѣ необходимо различать два вида: органическій и неорганическій. Системой дѣленія историко-органической мы называемъ такую, которая состоитъ изъ провинціи, основанной на природныхъ или соціальныхъ и юридическихъ различіяхъ. Таковы были провинціи на Западѣ, таковы онѣ и теперь въ Австріи, отчасти въ Англіи и Пруссіи. Системой историко-неорганической мы называемъ такую, когда части, жившія самостоятельной жизнью до поступленія въ государство, составлялись случайно изъ осколковъ органическаго цѣлаго или изъ соединенія различныхъ органическихъ тѣлъ.

Провинціальная система Московскаго государства основывалась на различныхъ началахъ. Правительство сначала не думало ни о какой системѣ: оно замѣняло Московскимъ намѣстникомъ удѣльнаго князя, Новгородское вѣче, Татарскаго царя, Пермскаго или Сибирскаго князька. Отъ этого происходило одновременно и историко-органическое и историко-неорганическое дѣленіе. Новгородъ, Псковъ, Вятка, Казань, Пермь были историко-органическія части. Даже если взять не одну собственно Новгородскую область, но со всѣми ея колоніями до Бѣлаго моря и Урала, гдѣ не было въ территоріи природнаго единства, онъ все-таки составлялъ органическое цѣлое, потому что на всѣ племена своей территоріи онъ распространилъ свою республиканскую систему, свой духъ. Слѣды этого особеннаго характера бывшей Новгородской территоріи до сихъ поръ замѣтны, но не въ области, а въ ея колоніяхъ: Олонецкой, Архангельской губерніяхъ, которыхъ не постигла судьба митрополіи. Самое распространеніе безпоповщинской секты въ этихъ краяхъ именно условливалось Новгородскимъ духомъ *). Рязанское и Тверское великія княжества не представляли рѣзкихъ групъ, тѣмъ бо-

*) См. объ этомъ и вообще о Новгородской колонизаціи интересныя замѣчанія г. Щапова въ его сочиненіи *Великорусскія области*.

лѣе, что скудость естественныхъ географическихъ, этнографическихъ, экономическихъ отличій отъ остальнаго Московскаго государства не восполнилась учрежденіями, которыя могли бы дать устой этимъ землямъ. Въ другихъ княжествахъ, именно въ Верейскомъ, Волоцкомъ, Дмитровскомъ, Серпуховскомъ, Можайскимъ, Ярославскомъ, Ростовскомъ и проч., не было рѣшительно ничего, даже тѣхъ маленькихъ условій, которыя были въ Рязани и Твери, именно довольно обширной территоріи съ значительнымъ населеніемъ (что́ дозволяло имѣть политическіе интересы) и долгаго владѣнія одного княжескаго рода, что́ рождало династическую преданность и привычку. Въ Рязани и Твери образовалась боярство и помѣстное дворянство, интересы которыхъ связаны были съ интересами княжеской фамиліи. Отъ того Тверь еще защищается отъ Ивана III. Но въ Можайскѣ, Дмитровѣ, Волокѣ не видно никакого движенія населенія.

Такимъ образомъ большія и малыя территоріи, органическія и неорганическія области, были перемѣшаны. Но такое движеніе исторіи оставалась недолго. Съ Ивана III мы замѣчаемъ, что эта система statu quo различается и смѣняется другою, основывавшеюся на слѣдующемъ началѣ:

Главная забота Московскихъ государей были подати. Вопросъ о налогахъ въ новыхъ государствахъ имѣлъ громадное политическое значеніе; чрезъ его посредство основалась конституціонная свобода; онъ и теперь составляетъ основный каменъ парламентскаго зданія. У насъ онъ имѣлъ также великое значеніе, но разрѣшился иначе, чѣмъ на Западѣ; отъ того и наша политическая жнзнь приняла иную форму. Тамъ короли бѣднѣли и должны были обращаться съ просьбами къ народу за деньгами и въ замѣнъ давать политическія льготы. Московскіе князья напротивъ того постоянно богатѣли. Сборъ ордынскаго выхода далъ имъ средства собрать огромныя суммы, на которыя они могли содержить сильную дружину, вассальныхъ Татарскихъ царей (Касимовскихъ и другихъ), покупать земли у обѣднѣвшихъ князей, давать имъ взаймы деньги и потомъ въ упла-

ту долга брать княжества. Такъ какъ отъ количества имущества зависѣла сила *), то великіе князья и впослѣдствіи цари всю свою заботу направляли на финансы. Иванъ III вводилъ въ пріобрѣтенныя земли Московскую финансовую систему, посылалъ своихъ писцовъ описывать податныя земли. Эти писцы были грозою: недаромъ Новгородъ умолялъ Ивана не посылать своихъ писцовъ, а положиться на его душу. Разсматривая землю и народъ, какъ податную единицу, они естественно стремились поставлять какъ можно менѣе посредствующихъ ступеней управленія между собою и народомъ, потому что каждая посредствующая ступень брала себѣ часть доходовъ. Въ нѣсколько значительныхъ княжествахъ удѣльнаго періода мы встрѣчаемъ двѣ такихъ ступени: намѣстниковъ и волостелей. Каждый городъ съ его округомъ или уѣздомъ составлялъ отдѣльное цѣлое. Эти округи образовались, съ незапамятныхъ временъ. Округи Кіевской Руси, Новгорода, Пскова, Смоленска и другихъ старинныхъ городовъ образовались по неизвѣстнымъ намъ причинамъ, вѣроятно вслѣдствіе меча, потому что уѣздные жители составляли податной народъ и въ Новгородѣ и въ Смоленскѣ. Въ восточной Россіи городъ составлялъ крѣпость, гдѣ жили князья или ихъ намѣстники, и къ нему тянуло судомъ и данью извѣстное количество ихъ,—такое, какое успѣлъ подчинить себѣ князь. Впослѣдствіи мы видимъ, что въ Сибири, съ основаніемъ крѣпостей, устраиваются и ихъ округи. Разъ установленный объемъ уѣзда оставался неизмѣннымъ; къ нему привыкли и князья и народъ. Въ каждомъ почти городѣ былъ намѣстникъ; а кромѣ того по уѣзду были размѣщены волостели. Кажется, что князья назначали волостелей какъ для сбора дани, такъ и для того, чтобъ дать покормиться многочисленнымъ дружинникамъ. Отношенія волостелей къ намѣстникамъ видны изъ одной грамоты 1537 года. Въ

*) Михаилъ Федоровичъ въ числѣ причинъ, побуждавшихъ его отказаться отъ короны, выставилъ—оскудѣніе казны: жаловать будетъ нечѣмъ служилыхъ людей.

Вологодскомъ уѣздѣ, въ Крындинской волости, волостелю предоставляются кормы, судъ гражданскій и уголовный, съ слѣдующимъ ограниченіемъ: «А учинится душегубство въ бобровныхъ деревняхъ и волостелю и его тіуну душегубства не судиты, судити намѣстнику Вологодскому». (А. Эк. т. I, № 183.) Впрочемъ эти отношенія не были общими, не было общимъ и самое установленіе волостелей. Правительство древней Россіи вообще не знало начала административной іерархіи: часто царь писалъ указы и грамоты волостямъ помимо намѣстниковъ, сносился непосредственно съ монастырями, малыми общинами. Отъ этого, между прочимъ, и трудно составить понятіе, что̀ было первостепеннымъ (по нашему губернскимъ) дѣленіемъ и что̀ было второстепеннымъ *).

Мы сказали, что съ финансовой точки зрѣнія Московскимъ великимъ князьямъ было выгодно поставить общины, первоначальныя податныя единицы, въ непосредственныя отношенія къ себѣ. Въ системѣ кормленія, т. е. дѣлежа съ дружинниками доходами земли, не было болѣе надобности, покрайней мѣрѣ въ прежнемъ размѣрѣ. Причина понятна: дружинникамъ некуда было болѣе переходить, и поэтому начинаетъ развиваться система денежнаго жалованья для высшихъ чиновъ и раздачи земель для низшадо дворянства, но земель безъ селеній, которыя они должны были сами устраивать и населять. Огромныя пріобрѣтенія на сѣверѣ и востокѣ давали для этого средства. Иванъ III не любилъ дѣлиться выгодами завоеванія даже съ братьями. Тѣ считали себя обиженными и даже возстали на него. Андрей Старицкій по смерти вели-

---

*) О волостеляхъ при намѣстникахъ см. напр. №№ 143, 149 (намѣстникъ Дмитровскій, а въ Вышгородѣ—волостель), 163, 164 (намѣстникъ Пермскій, волостель Усольскій, № 208). Что совмѣстное существованіе намѣстниковъ и подъ ихъ властью волостелей было довольно общимъ, доказываетъ между прочимъ начало одного указа Ивана Васильевича Грознаго: „Отъ Великаго князя Ивана Васильевича всеа Русіи въ Переяславль и иные городы намѣстикомъ, и въ Переяславльскій и иные уѣзды волостелямъ...“ А. Э. т. I, № 190.

каго князя Василія напомнилъ о прибавкѣ удѣла, — ему дали кое-что изъ платья и вещей умершаго государя, но волостей не дали.

Разумѣется, старая система еще долго продолжала существовать. Приходилось давать цѣлые уѣзды князьямъ, перебѣжавшимъ изъ Литвы, Татарскимъ служилымъ царямъ, волости—знатнымъ боярамъ. Результатомъ стремленія князей стать въ прямыя отношенія къ податнымъ единицамъ было полное раздробленіе территоріи на части мельчайшія сравнительно съ удѣльнымъ порядкомъ. Только въ тѣхъ частяхъ Россіи, гдѣ необходимо было держать намѣстниковъ съ сильнымъ войскомъ, какъ напр. въ Новгородѣ и Казани, областная цѣлость болѣе сохранилась,— въ другихъ совершенно исчезли крупныя единицы.

Въ XVI вѣкѣ въ коренной Московской землѣ мы не встрѣчаемъ ни намѣстниковъ, ни другаго областнаго управленія. Тверское великое княжество не сохранило своей территоріальной цѣлости. Иванъ III немедленно по завоеваніи Твери разослалъ своихъ бояръ описывать Тверскія земли, а княжество отдалъ, только по имени, своему сыну и наслѣднику, вѣроятно, чтобъ избѣжать просьбъ о дѣлежѣ. Но впослѣдствіи мы не встрѣчаемъ намѣстниковъ княжества Тверскаго. Даже въ городѣ Твери сидѣли не намѣстники, а прикащики. Старица, Кашинъ *), Зубцовъ, Опочка, части Тверскаго княжества были отдѣлены отъ него. Удѣлъ Верейскій также не сохранилъ цѣлости,—на Бѣлоозерѣ, части его, съ 1512 г. являются особенные намѣстники. Руза съ волостями была отдѣлена отъ Волока при Иванѣ III (Собр. Госуд. Гр. т. I, № 144). Древняя Новгородская земля также раздробилась—въ Вяткѣ, Перми, а потомъ на Онегѣ (1536 г., А. Э. т. I, № 181), въ Ладожскомъ уѣздѣ (1515 г., А. Э. т. I, № 162), Торжкѣ (намѣстники Новоторжскіе.—А. Э. т. 1, № 141), Каргополѣ (А. Э. т. I, № 211) являются особые намѣстники, независимые отъ Новгородскаго. Пермская

*) Кашинъ по завѣщанію Ивана III достался сыну его Юрью, Зубцовъ и Опочка Дмитрію.

земля опять дробится, являются помимо Пермскаго намѣстника—Усольскій, Чердынскій. Дробленіе пошло далѣе: изъ уѣздовъ выдѣлялись части—волости при княжескихъ дѣлежахъ. Такъ напр. въ завѣщаніи Ивана III мы видимъ, что отъ Переяславскаго уѣзда къ Дмитрову была отдѣлена въ три волости Серебожъ, Рожественская, Бускутово, а потомъ опять поворочена къ Переславлю, а за то другая волость Юлка присоединена къ Дмитрову, а Переславскія волости, лежавшія за Москвою-рѣкою, причислены къ Московскому уѣзду; а нѣсколько Московскихъ волостей (Сѣлна, Гуслицы, Загорье, Вохна, Куней) были отчислены къ Дмитрову. Кромѣ того волости отдѣлялись отъ уѣзда при раздѣленіи между князьями, наслѣдниками княжества, состоявшаго изъ одного уѣзда, и, доставшись Московскому государю въ разное время, составляли отдѣльныя единицы. Въ томъ же завѣщаніи говорится про половину Ростова съ волостями, про волости, доставшіяся Ивану отъ князя Гнѣздовскаго, про часть Брянскаго и Серпейскаго уѣздовъ. Въ Московскомъ уѣздѣ дробленіе пошло далѣе волостей — на села, мельницы, усадьбы, какъ самостоятельныя части. Въ завѣщаніи Ивана III рядомъ стоятъ и великія княжества, и княжества и волости, и села и дворы. Хотя еще сохранялась древняя цѣлость уѣзда (напр. «городъ Муромъ съ волостями и съ черемисою и съ мордвами, что къ Мурому потягло; городъ Новгородъ Нижній.... и со всѣмъ что къ Новгороду потягло, Торжокъ со всѣми волостями...»), но многіе изъ нихъ такъ были разбиты, что великій князь, въ завѣщаніи, старается кромѣ общаго выраженія «со всѣми волостьми» исчислить ихъ; самыя волости также подвергались дѣленію, такъ что въ завѣщаніи Ивана III нѣсколько разъ говорится, что онъ составилъ особый реестръ селъ и угодій извѣстной волости. Эти дѣлежи, развивая до крайности удобоподвижность территоріи, вмѣстѣ съ тѣмъ показываютъ, что ни въ большихъ, ни въ малыхъ княжествахъ не было никакой жизни.

Если территорія сдѣлалась такой удобоподвижной при княжескихъ дѣлежахъ, то не было никакихъ препятствій къ ея дальнѣйшему раздробленію для финансовыхъ цѣлей.

Возьмемъ знаменитое завѣщаніе Ивана III: оно прямо показываетъ, что территорія имѣла значеніе доходной статьи. Такъ какъ кромѣ прямыхъ налоговъ, лежавшихъ на общинахъ, были въ средѣ волостей и общинъ и другія доходныя статьи: путы, усадьбы, мельницы, торги, то князь и ихъ вычисляетъ: такой-то городъ «съ волостьми и съ путмы, и съ селы и со всѣми пошлинами». «А что если свелъ торгъ съ Холопья городка на Мологу, и сынъ мой Дмитрій имѣетъ пошлины, какъ было при мнѣ... а сынъ мой Василій и мои дѣти того торгу на свои земли не сводятъ». Иногда отъ владѣнія волостью выдѣляется извѣстная статья дохода: «А которые есми городы и волости подавалъ дѣтямъ своимъ Юрью съ братьею въ удѣлы, а тянули душегубствомъ къ Москвѣ: и тѣ городы и уѣзды, и волости и волости тѣхъ городовъ тянутъ душегубствомъ къ Москвѣ по старинѣ».

Этимъ началомъ объясняются уставныя и губныя грамоты, которымъ у насъ придавалось значеніе введенія самоуправленія. Нельзя конечно отрицать, что Иванъ Грозный имѣлъ отчасти въ виду и благо массы народа. Онъ былъ проникнутъ высокой идеей о царѣ, какъ блюстителѣ правосудія, отвѣтчикѣ предъ Богомъ за народъ. Не даромъ онъ просилъ у народа прощенія на Лобномъ мѣстѣ, не даромъ онъ говорилъ отцамъ стоглаваго собора: я далъ моему народу уставную грамоту и судебникъ. Но если эти грамоты были выгодны народу, освобождая его отъ постояннаго вмѣшательства намѣстниковъ и волостелей, то онѣ были выгодны и царю, потому что при этомъ порядкѣ царь получалъ больше дохода, чѣмъ прежде. Царь приказывалъ доставлять себѣ не только всѣ прежнія подати, но и оцѣнилъ судебныя пошлины и даже тотъ доходъ, который получали намѣстника и волостели *).

Такого рода грамоты Московскіе государи давали охотно

*) Напр. Уставная Двинская грамота 1556 года: двинянамъ утверждаются двое выборныхъ, которые должны привозить въ Москву между прочимъ „намѣстничей и праветчиковъ и тіуній и доводчиковъ доходъ“. А. Эк. т. I, № 250.

и прежде Грознаго. При немъ эта система распространилась до крайности: выдѣлились и ставились въ непосредственныя отношенія къ Москвѣ не только волости, но рыбацкія селенія, куча Самоѣдскихъ юртъ, компанія откупщиковъ, отдѣльные землевладѣльцы. Приведемъ нѣсколько примѣровъ. Въ Вятской землѣ изстари, когда еще она была независимой, поселились какіе-то татары, Арскіе князья, которые владѣли землями и рѣками около города Слободскаго и давали за нихъ Вятской землѣ оброку 6 рублей въ годъ. Они просили Ивана Васильевича подтвердить за ними владѣніе этими землями, сказывая, что грамота сгорѣла въ Слободскомъ, и освободить ихъ отъ отношенія къ Слободскому намѣстнику и Вятской землѣ. Царь охотно согласился, надбавилъ оброку и освободилъ Арскихъ князей отъ Слободскихъ намѣстниковъ, приказывая имъ доставлять оброкъ прямо въ Москву. (А. Э. т. I, № 237.) При немъ же казначей Фуниковъ отдалъ нѣсколькимъ посадскимъ на откупъ таможенную пошлину во Владимірѣ: таможенниковъ освободили отъ зависимости Владимірскихъ намѣстниковъ во всѣхъ дѣлахъ, подчинили суду и расправѣ казначея, которому они должны были привозить откупныя деньги.

Такимъ образомъ произошло полное раздробленіе территоріи; провинціи искать негдѣ. Это безконечное число единицъ, относившихся непосредственно къ Москвѣ, было въ ней нѣсколько сгрупировано распредѣленіемъ по приказамъ. Многіе приказы были территоріальными министерствами, завѣдывали массой городовъ и волостей,—таковы трети и четверти, учрежденныя еще Иваномъ III, таковъ приказъ Сибирскій.

Въ смутное время вся Россія была на военномъ положеніи. Тогда какъ со второй половины XVI вѣка сѣверъ, востокъ и средина ея не все дали иноземнымъ врагамъ, въ смутное время самозванцы, поляки, «воры» не оставили въ покоѣ ни одного угла даже сѣвернаго поморья. Вездѣ по городамъ и острогамъ засѣли воеводы съ дружинами, имъ естественно принадлежало и гражданское управленіе, т. е. главнымъ образомъ сборъ податей и полиція, потому что

они должны были содержать своихъ ратныхъ людей. Такое положеніе удержалось при царяхъ Михаилѣ Федоровичѣ и Алексѣѣ Михайловичѣ. Положеніе это было тяжко для податныхъ людей; они громко жаловались на соборѣ 1642 года. Бывали неоднократныя возстанія на воеводъ, цѣлыя сраженія гражданъ съ воеводскими дружинами. При Алексѣѣ Михайловичѣ бунты въ сѣверо-западной Россіи, страшное возстаніе Стеньки Разина и безпрестанныя волненія крестьянъ, надъ которыми все крѣпче и крѣпче завязывался узелъ крѣпостнаго права, — всѣ эти обстоятельства конечно не могли повести къ отмѣнѣ военной системы.

Воеводское управленіе прекратило безконечное дробленіе, произведенное прежней системой. Воеводы были исключительно въ городахъ, власть ихъ важная, полицейская, а вмѣстѣ съ тѣмъ финансовая и судная, распространялась на весь уѣздъ. Такимъ образомъ части мельче значительнаго уѣзда перестали существовать. Само собою разумѣется, что воеводамъ большихъ городовъ, какъ-то: Новгорода, Пскова, Казани, Астрахани, Тобольска, подчинялись воеводы, бывшіе въ городахъ, которые составляли всегда неотдѣльные пригороды этихъ центровъ. Но во 1-хъ цѣлость древнихъ историческихъ областей не была возстановлена, напримѣръ въ Пермской области было по нѣскольку воеводъ, — Новгородская далеко не вся была подчинена Новгородскому воеводѣ; во 2-хъ отношенія воеводъ приписныхъ городовъ къ главнымъ были очень неопредѣленныя: то зависимыя, то независимыя *), такъ что и такія части, какъ округъ Новгородскаго воеводы, съ трудомъ можно назвать провинціей въ нашемъ смыслѣ слова. Воеводы этихъ большихъ центровъ, назначаемые изъ первыхъ чиновъ, имѣли бо́льшую власть, чѣмъ воеводы второстепенныхъ и третьестепенныхъ городовъ. Котошихинъ говоритъ, что воеводы второстепенныхъ городовъ отписывались о важнѣйшихъ дѣлахъ въ тѣ Московскіе приказы, куда зачислены были ихъ города, а воеводы первостепенныхъ имѣли власть Московскихъ при-

*) См. „Областныя Учрежденія“ Чичерина, стр. 340 и слѣд.

казовъ *). Переводя это на наши понятія, слѣдуетъ сказать, что для воеводъ второстепенныхъ городовъ были въ Москвѣ губернаторы — различные приказы и четверти, къ которымъ они были приписаны.

Изъ одного полу-оффиціальнаго документа, составленнаго во времена междуцарствія, какъ кажется Московскими дьяками, для Владислава и Сигизмунда, видно, что тогда было 113 самостоятельныхъ городовъ-округовъ, кромѣ того Вятская земля съ 4-я городками, Пермская съ 6-ю, Сибирь съ 4-я городами и 8-ю городками безъ имени, и четыре земли безъ городовъ: Лопь, Самоѣдь, Пустоозеро, Бѣлоозеро. (А. Истор. т. II, № 355.) Завоеванія Алексѣя Михайловича увеличили значительно это число.

Мы упоминали, что безконечное число частей административнаго дѣленія завязывалось въ Москвѣ въ приказахъ территоріальныхъ. Эти приказы были родъ провинціальнаго управленія, но не на мѣстѣ, не въ провинціи, а въ центрѣ, а съ другой стороны они были и министерствами не по роду дѣлъ, не спеціальными, а по части территоріи, что̀ бываетъ иногда и въ наше время, напримѣръ министерства колоній въ Англіи и Франціи, министерство Алжиріи, бывшее въ недавнее время, или у насъ Кавказскій и Сибирскій комитеты, въ особенности послѣдній. Въ XVII вѣкѣ были въ Москвѣ слѣдующіе территоріальные приказы: Сибирскій (воеводъ въ Сибири было нѣсколько); Казанскій дворецъ, вѣдавшій Казанское и Астраханское царства, но

---

*) „Великій Новгородъ, царствы Казанское, Астраханское, Сибирское, государство Псковское, княжество Смоленское, Полотское—и тѣхъ государствъ въ первые воеводы бояре и окольничіе.... и вѣдаютъ тѣ государства съ пригороды и съ уѣзды... противъ того же какъ вѣдаютъ на Москвѣ бояре и думные люди приказы... А которые къ тѣмъ государствамъ и большимъ городамъ надлежатъ городы...... и въ тѣ пригороды посылаются воеводы дворяне и дѣти боярскія съ Москвы и тѣхъ городовъ отъ воеводъ. Также и въ иныхъ большихъ и среднихъ городахъ бываютъ воеводы стольники и дворяне ... .., а велѣно имъ въ тѣхъ городѣхъ дѣла всякія вѣдать по наказамъ же и по Уложенію. А которыхъ великихъ дѣлъ вѣдати и дѣлати имъ не указано, и о такихъ дѣлахъ велѣно имъ писати къ Москвѣжъ.“ (Котошихинъ, гл. VIII, ст. 1, 2, 3.)

не съ той властью, какъ Сибирскій, потому что тамъ воеводами были всегда бояре; Малороссійскій, Литовскій, Смоленскій—завѣдывали на министерскомъ началѣ вновь присоединенными землями, гдѣ оставлена была мѣстная автономія; Великороссійскій, завѣдывавшій русскою Украйною; Костромская четверть (Кострома, Ярославль, Ростовъ съ пригородами); Нижегородская или Новгородская четверть, гдѣ вѣдались вмѣстѣ и земли, составлявшія Новгородское государство и Нижегородское великое княжество (Новгородъ, Псковъ, Ладога, Вологда, Двина, Олонецъ, Нижній, Арзамасъ); Устюжская четверть заключала Устюгъ-Великій, Звенигородъ, Бѣжецкъ, Верею, Веневъ, Вязьму, Клинъ, Можайскъ, Пошехонье, Ржевъ, Володімирскъ, Рузу, Старицу, Тотьму; Галицкая четверть съ городами Бѣлевомъ, Галичемъ, Карачевомъ, Кашиномъ, Кологривомъ, Коломной, Каширой, Мезенскомъ, Ростовомъ, Суздалемъ, Шуей, Юрьевомъ; Владимірской четверти были города Болховъ, Боровскъ, Верея, Владиміръ, Волоколамскъ, Воротынскъ, Зарайскъ, Калуга, Крапивна, Лихвинъ, Лухъ, Михайловъ, Орелъ, Переславль Рязанскій, Путивль, Ряжскъ, Сапожокъ, Таруза, Тверь, Торжокъ, Тула и др. (Неволинъ: *Образованіе управленія въ Россіи отъ Іоанна III до Петра Великаго.)* Далѣе, вслѣдствіе податнаго взгляда на землю, и ко многимъ спеціальнымъ приказамп было ъриписано по нѣсколько городовъ, доходы которыхъ шли на содержаніе этой вѣтви центральной администраціи. Въ новое время мы видѣли приписку крестьянскихъ обществъ, цѣлыхъ волостей и округовъ—для содержанія горныхъ заводовъ, высшихъ учебныхъ заведеній, комендантскихъ управленій, морскихъ учрежденій, поселенныхъ войскъ и пр. Въ древней Россіи точно также поступали съ цѣлыми уѣздами *). При такой системѣ дѣленія и управленія разумѣется не могло быть у правительства и мысли о провинціи, какъ живомъ организмѣ,—земля дѣлилась и управлялась какъ поле, лѣсъ, заводъ. Этотъ же взглядъ на страну имѣлъ и Петръ Великій.

---

*) Такъ къ Посольскому приказу была приписана Великая Пермь.

При первомъ взглядѣ на кругъ городовъ, подчиненныхъ извѣстной четверти, видно, что она не была правильнымъ территоріальнымъ дѣленіемъ. Въ Устюжской четверти заключалась восточная часть нынѣшной Вологодской губерніи, часть Тульской, Калужской, Московской, Ярославской, Тверской, Смоленской, — она черезполосилась Костромской и Владимірской четвертями; Нижегородская четверть черезполосилась Костромскою. Галицкая четверть заключала въ себѣ сѣверную часть Костромской губерніи (Устюгъ и Кологривъ), потомъ часть Владимірской (Суздаль, Шуя), между тѣмъ какъ Лухъ и Кострома, лежащіе между этими частями, не входили въ ея составъ, — потомъ часть Тульской губерніи (Кашира) и часть Тверской (Кашинъ); между этими двумя послѣдними частями и Галичемъ находились огромныя пространства, невходившія въ четверть,—Московская, большая часть Владимірской и Ярославской губерній. Тоже самое видно и въ составѣ другихъ четвертей. Поэтому четверти не имѣютъ даже внѣшняго подобія провинціи. Неволинъ полагаетъ, что великіе князья Московскіе по присоединеніи какого нибудь княжества перемѣщали его управленіе въ Москву. Это отчасти было такъ вначалѣ; но четверти очевидно другаго происхожденія. Извѣстное число уѣздовъ групировалось въ вѣдомствѣ приказа только съ податной точки зрѣнія, какъ извѣстная масса дохода, безъ всякихъ территоріальныхъ или историческихъ соображеній. Этимъ только можно объяснить странный составъ территоріи четвертей, частое перемѣщеніе городовъ изъ одной четверти въ другую, соединеніе нѣсколькихъ четвертей въ одно управленіе, самыя ихъ первоначальныя названія, которыя были не территоріальныя, а личныя — четь дьяка Варфоломѣя Иванова, четь дьяка Петелипа, Вахромѣева. Древняя Россія и не имѣла провинціи и не дожила до сознанія необходимости провинціальнаго дѣленія, основаннаго на правильной системѣ.

Рядомъ съ государствомъ въ положеніи независимомъ отъ него существовала церковь. Въ церковномъ мірѣ оставалось свое особенное дѣленіе. Эпархіи первоначально

совпадали съ большими княжествами и племенами. Княжескіе роды, усѣвшись постоянно въ извѣстныхъ городахъ, стремились поставить свое княжество внѣ зависимости отъ епископа, жившаго въ другомъ княжествѣ. Такъ напр. Смоленскій князь Ростиславъ въ 1150 г. учредилъ епископію, независимую изъ Переяславля, и заключилъ съ новымъ архіереемъ обоюдообязательный договоръ съ заклятіемъ: епископъ обѣщаетъ не переѣзжать въ Переяславль, князь не отымать данныхъ епископіи доходовъ. Съ образованіемъ на сѣверѣ великихъ княжествъ Тверскаго, Нижегородскаго, съ завоеваніемъ Татарскихъ царствъ Казанскаго, Астраханскаго, Сибирскаго, и тамъ учреждаются самостоятельныя эпархіи. Территорія въ церковномъ отношеніи, разъ установившаяся ко времени единодержавія, передѣлялась очень рѣдко, да притомъ такіе передѣлы были частные, касавшіеся одной эпархіи. Поэтому въ церковномъ отошеніи Россія была раздѣлена на большія провинціи, соотвѣтствовавшія племеннымъ и историческимъ дѣленіямъ, напр. Новгородская епархія очень долго заключала въ себѣ всѣ земли Великаго Новгорода вмѣстѣ со Псковомъ; Тверская, Рязанская, Ростовская, Муромская соотвѣтствовали предѣламъ этихъ княжествъ. Это начало выразилось между прочимъ и въ грамотѣ объ учрежденій патріаршества. Въ Россіи установлено было 4 митрополита, 6 архіепископовъ и 6 епископовъ, соотвѣтственно древнему историческому дѣленію: «быти 4 митрополитомъ: въ великомъ государствѣ Новгородскомъ, въ царствующихъ градехъ въ Казани и въ Астрахани и въ великомъ княженіи града Ростова, близъ царствующаго града Москвы на Крутицахъ; да шесть архіепископовъ: великаго княженія на Вологдѣ, великаго княженія въ Суздалѣ, въ великомъ княженіи Низовскія земли, въ великомъ княженіи Смоленскѣ, и въ великомъ княженіи Резани, въ великомъ княженіи во Твери; да 8 епископовъ: въ государствѣ града Пскова, въ великомъ княженіи во Ржевѣ Володиміровѣ, въ княженіи удѣльномъ на Коломнѣ...» (Собр. Госуд. Гр. т. II, № 59.) Древнія великія княжества, оставшіяся въ царскомъ титулѣ какъ

воспоминанія, имѣли дѣйствительную жизнь въ церковной сферѣ. Не надобно забывать, что архіерей въ древней Россіи имѣлъ княжескій характеръ: у него были свои приказы, суды, бояре, дьяки, дворяне, огромный штатъ свѣтскихъ и духовныхъ чиновниковъ, отъ него зависѣлъ во всѣмъ отношеніяхъ многочисленный классъ бѣлаго духовенства, отчасти и монастыри съ ихъ огромными владѣніями, и даже во множествѣ важнѣйшихъ житейскихъ дѣлахъ и отношеніяхъ (завѣщанія, бракъ, бракоразводныя дѣла, преступленія противъ вѣры и церкви, противъ нравственности) всѣ міряне *). Поэтому эпархіальное дѣленіе имѣло значительное жизненное значеніе; каѳедральный городъ былъ во многихъ отношеніяхъ центромъ для значительнаго числа воеводствъ.

Но однимъ церковнымъ дѣленіемъ нельзя себѣ объяснить того великаго явленія, что Русская земля, обращенная въ податную единицу, раздробленная до крайности, не имѣя провинціи, никакихъ областныхъ земскихъ учрежденій, притянутая къ Москвѣ, гдѣ сосредоточилось все управленіе, не потерялась, когда въ этомъ центрѣ развѣвались Польскія знамена, когда боярская дума и всѣ центральныя учрежденія присягнули Польскому королевичу. Около Рязани, Нижняго, Ярославля, Суздаля, Новгорода, Перми, Вятки сгрупировалась Русская земля. Могущественно было вліяніе большихъ духовныхъ центровъ; прибавимъ къ этому извѣстное вліяніе историческихъ, экономическихъ, стратегическихъ причинъ для возвышенія значенія нѣкоторыхъ городовъ. Но все это не можетъ вполнѣ объяснить великаго движенія 1612 года.

Древняя Русская земля не имѣла по оконечностямъ политической жизни; но за то въ народѣ было великое сознаніе о его политическомъ значеніи и о христіанственномъ посланничествѣ Русской земли. Это сознаніе поддерживалось земскими соборами и пробуждалось съ необычайною

*) См. объ этомъ вопросѣ какъ изслѣдованіе: *Очеркъ Церковной администраціи въ древней Россіи.* „Русскій Вѣстн.“ 1857 г., № 2.

силою въ критическія минуты государственной жизни— при избраніи царей, при вопросѣ о спасеніи государства отъ иноплеменниковъ. Какимъ образомъ это сознаніе могло уживаться рядомъ съ податнымъ значеніемъ земли и народа, какимъ образомъ оно могло, такъ рѣдко проявляясь, сохранить великую силу, сохранить единство между безконечнымъ числомъ частей государства,—вотъ это-то поистинѣ удивительно и безпримѣрно въ исторіи. Если и въ другихъ странахъ, напр. во Франціи при Іоаннѣ д'Аркъ, а въ особенности предъ 89 годомъ, не смотря на отсутствіе либеральныхъ, государственныхъ и провинціальныхъ учрежденій, было подобное сознаніе и чувство, то сравнивать ее съ древней Россіей нельзя: это была Франція Монтескье и Вольтера, Франція независимыхъ судебныхъ парламентовъ, адвокатуры, муниципалитетовъ. Вопросъ этотъ выходитъ изъ предѣловъ нашего труда,—мы считали необходимымъ только указать на него.

Время Петра Великаго, измѣнившее такъ много въ нашей жизни, составляетъ эпоху и для провинціи. Но не всѣ преобразованія Петра имѣютъ прогрессивный характеръ въ истинномъ смыслѣ слова. Чтобы понять значеніе произведеннаго имъ раздѣленія государства на губерніи, надобно разсмотрѣть его общій взглядъ на государство и въ частности на провинцію.

Петръ Великій былъ полнымъ наслѣдникомъ древне-русскаго взгляда на народъ и землю,—даже онъ довелъ его до крайнихъ размѣровъ. Народъ и земля разсматривались имъ часто какъ матерьялъ для созданія государства. Государство, имперія, ея флотъ, армія, учрежденія, школы— все это разсматривалось имъ какъ нѣчто лежащее внѣ народа, которому народъ долженъ былъ служить. Всякое право личное, общественное, собственность должны были замолкнуть. Все, что въ древней Россіи умѣряло податной взглядъ на народъ и землю—земскіе соборы, автономія церкви, полунезависимая аристократическая боярская дума, обычаи—все замолкло, стерлось. Вся страна была росписана на содержаніе государства, о ея собственныхъ

внутреннихъ интересахъ не было и мысли. Всѣ главные законы Петра вытекли изъ этой идеи: престолонаслѣдіе, единонаслѣдіе, ревизія и окончательное прикрѣпленіе крестьянъ, измѣненія въ управленіи церковномъ, въ положеніи монастырей и архіерейскихъ домовъ, и проч. Петръ Великій такимъ образомъ только распространилъ древнее русское воззрѣніе: онъ все и всѣхъ подчинилъ работѣ, но за то и самъ былъ работникомъ на ряду съ другими и больше всѣхъ другихъ: Россія работала не на царя, а вмѣстѣ съ царемъ на государство, на его величіе и будущность. Россія, вдвинутая Петромъ Великимъ въ Европу и поставленная имъ въ чинъ европейскаго государства, должна была страшно работать, чтобъ добыть себѣ матерьяльныя и моральныя средства для новой государственной европейской жизни,—прошедшее давало ей ихъ слишкомъ мало.

Въ дѣленіи государства на губерніи вполнѣ выразился взглядъ Петра Великаго на землю и народъ. Его губерніи имѣли чисто-податное значеніе, онѣ существовали не для себя, а только для государства; его губернаторы были родъ коммисаровъ Конвента, снабженныхъ полномочіемъ, правомъ жизни и смерти для извлеченія всѣхъ средствъ на содержаніе арміи и другихъ потребностей новаго государства.

Только съ Екатерины II порядокъ перемѣняется радикально—по принципу и весьма значительно на дѣлѣ. Появилась губернія, какъ нѣчто имѣющее свою жизнь, свои интересы, свое управленіе, своихъ представителей.

Разсмотримъ губерніи Петра и Екатерины.

18-го декабря 1708 года изданъ былъ Петромъ Великимъ коротенькій указъ: «Великій Государь указомъ, по именному своему Великаго Государя указу, въ своемъ Великороссійскомъ государствѣ для всенародной пользы учинить 8 губерній и къ нимъ росписать города». Всѣхъ губерній было учреждено 8: Московская съ 39 уѣздами, Ингерманландская съ 29, Кіевская съ 56, Смоленская съ 17, Архангельская съ 20, Казанская съ 71, Азовская съ 77, Сибирская съ 30 городами. Чрезъ 11 лѣтъ (29-го мая 1719

г., П. С. З., № 3,380) послѣдовала нѣкоторая разсортировка; губерній стало 10, именно прибавились Рижская (вновь присоединенная), Астраханская и Нижегородская, а Смоленская уничтожена, какъ самостоятельная, раздѣлена между Рижской и Московской. При этомъ между губерніей и уѣздомъ явилось новое посредствующее раздѣленіе на провинціи, числомъ до 50. Екатерина II увеличила число губерній, Павелъ I сократилъ.

Съ перваго разу насъ поражаетъ эта легкость введенія математическаго дѣленія. То, чтó въ другихъ странахъ стоило великихъ усилій, до чего многія государства при всѣхъ усиліяхъ не могли дойти—замѣна историческаго дѣленія другимъ—механическимъ, то, чтó привѣтствовалось во Франціи 1789 года, какъ одинъ изъ могущественныхъ переворотовъ революціи, то у насъ совершилось безъ всякаго напряженія, незамѣтно, какъ будто дѣло шло о новомъ раздѣленіи города на кварталы. Но между двумя фактами только внѣшнее сходство. Разсмотримъ внимательно этотъ фактъ: онъ намъ пояснитъ многое въ политической жизни Россіи.

Легкость и даже незамѣтность механическаго раздѣленія Россіи произошла оттого, что прежнее наше дѣленіе не имѣло существеннаго внутренняго сходства съ западной жизнью.

Государство на Западѣ было отвлеченіемъ отъ провинцій,—оно мало по малу конфисковывало великія права провинцій и составило изъ нихъ сумму правъ государства. Остальныя права жили въ провинціи. У насъ, какъ мы видѣли, не было ничего существенно сходнаго, не было *правъ*, не было даже никакого земскаго органа провинціальной жизни,—жизнь проявлялась, да и то скудно, въ волости, сословіи, церкви. Въ этомъ смыслѣ страна наша давно не имѣла провинціи. Чтò могъ почувствовать житель Олонца, когда ему объявили, что его городъ и уѣздъ будетъ зависѣть не отъ Новгородскаго намѣстника, а отъ другаго? Ровно ничего. У него былъ свой воевода, и куда будетъ посылать отчеты этотъ воевода, его это рѣшительно не

могло интересовать. И такъ понятно, что страна не только не имѣла повода противиться новому раздѣленію, но и не могла его замѣтить. Далѣе, во Франціи напр. уничтоженіе провинцій и замѣна ихъ механическимъ дѣленіемъ на департаменты имѣла значеніе и отмѣны вредныхъ препятствій національному единству, формъ аристократическихъ, и введенія новыхъ свободныхъ демократическихъ формъ управленія. У насъ ничего подобнаго не тяготѣло на допетровскомъ областномъ дѣленіи, и ничего подобнаго не приносило петровское дѣленіе. Страна была совершенно *гладкая* не только въ орографическомъ, но и въ соціальномъ смыслѣ,—ее можно было дѣлить, какъ угодно.

Посмотримъ теперь, какимъ началомъ руководствовался Петръ Великій при раздѣленіи государства. При механическомъ дѣленіи государства, основаніемъ служатъ пространство и число народонаселенія: области должны быть равныя по народонаселенію, всѣ установленія условливаются количествомъ людей и дѣлъ,—но и пространство играетъ немалую роль: коль скоро извѣстныя части бѣдно населены, законодатель жертвуетъ главнымъ началомъ и собираетъ въ самостоятельную административную часть меньшее число жителей, иначе для соблюденія равенства въ народонаселеніи ему пришлось бы сдѣлать нѣкоторыя области такъ великими, что администрація была бы затруднена. Въ петровскомъ дѣленіи мы видимъ три поражающіе современнаго изслѣдователя недостатка: 1) Его губерніи чрезвычайно велики. Напр. Сибирская губернія заключала не только всю Сибирь, но еще нынѣшнія Вятскую и Пермскую губерніи. Азовская губернія заключала въ себѣ нынѣшнюю Воронежскую, большую часть Харьковской, Орловской, Тамбовской, часть Рязанской, Тульской и Пензенской губерній,—крайними ея пунктами на сѣверѣ были Ефремовъ и Елатьма. Петербургская тянулась отъ границъ Лифляндіи до Ярославля, Каргополя, Твери. Возможна ли была администрація такихъ громадныхъ частей, особенно, когда центры назначались часто на краю области? 2) Начало пространства не бралось въ расчетъ, а только населеніе. Правда,

что съ перваго разу кажется, что населеніе было далеко неодинаково, напр. въ Петербургской губерніи показано 179,000 тяглыхъ дворовъ, а въ Сибирской 61,000, въ Казанской 97,000, но въ послѣднихъ было множество инородцевъ, невходившихъ въ подворное счисленіе. 3) Если Великая Россія не представляла никакихъ историческихъ данныхъ для провинціализма, то не надобно забывать, что въ это время въ составъ государства входила Малороссія, имѣвшая тогда не только рѣзкую соціальную особность, но и свои особенные законы, свое управленіе. Тоже самое слѣдуетъ сказать о Лифляндіи и Эстляндіи, которымъ подтверждены были ихъ мѣстные законы и права и оффиціальное употребленіе Нѣмецкаго языка. Казалось, что эти страны должны были составлять отдѣльныя единицы, но мы видимъ противное: Эстляндія входила въ составъ Петербургской губерніи, къ Кіевской губерніи (Малороссіи) присоединены были Курская, большая часть Харьковской, часть Орловской, даже Тульской (Чернь), никогда невходившія въ составъ Украйны; къ Лифляндіи (Рижской губерніи) была присоединена коренная русская область—Смоленская. И такъ въ одной и тойже губерніи были области совершенно разнохарактерныя, которыя соединить въ одно управленіе по нашимъ понятіямъ рѣшительно нельзя. Что̀ это значитъ? Хотѣлъ ли Петръ германизировать Смоленскую область, или оказачить Тульскую? Подобной нелѣпости ему не приходило въ голову, — и если мы ставимъ этотъ вопросъ, то только потому, что подобнаго рода отчужденіе коренной Русской территоріи и народности въ пользу чуждой, хотя и входящей въ составъ имперіи, случилось одинъ разъ (Выборгская губернія была присоединена къ Финляндіи).

Характеръ петровскихъ губерній былъ *приписной*, крѣпостной. Весь народъ былъ обреченъ на службу государству, все поглощалось идеей государства. Этотъ же служебный характеръ, характеръ повинности, ясенъ и на губернскомъ дѣленіи. Одной изъ главныхъ заботъ Петра было сдѣлать Россію морскою державою, создать сильный русскій флотъ. Идея великая! Безъ моря и морской силы не

можетъ быть великой державы, потому что только чрезъ море она можетъ играть міровую роль, можетъ достать друга и врага на краю свѣта, чрезъ море она не можетъ быть изолирована отъ сношеній съ другими народами. И въ политическомъ, и въ промышленномъ, и въ военномъ, и въ нравственномъ отношеніи море насущная потребность великаго народа. Для этой цѣли сдѣланы были безмѣрныя жертвы. Изъ 10 губерній 5—Петербургская, Рижская, Архангельская, Азовская и Астраханская—представляютъ одинъ типъ: къ далекому приморскому пункту приписано множество областей съ тяглой цѣлью. Онѣ должны были главнымъ образомъ содержать 4 флота, подобно тому, какъ 25 городовъ съ уѣздами были приписаны спеціально къ корабельнымъ лѣсамъ. Другія губерніи имѣли также тяглый характеръ. Малороссія имѣла гетманское правленіе, но главные города ея—Кіевъ, Черниговъ, Полтава, Переяславль—заняты были Русскими гарнизонами и находились въ военномъ отношеніи въ управленіи губернатора, а для содержанія войска приписаны были къ нему разныя Великорусскія области. Казань при первомъ раздѣленіи соединена была съ Астраханью. Въ 1719 г. Казанская губернія отдѣлилась отъ Астраханской, и образовалась еще особая—Нижегородская. Какъ кажется, расквартированіе войскъ было причиной образованія Нижегородской. При первомъ учрежденіи губерній большая часть губернаторовъ были военные, кажется командиры войскъ, расположенныхъ во вновь образованныхъ губерніяхъ *). Имъ велѣно было въ этихъ губерніяхъ «о денежныхъ сборахъ и о всякихъ дѣлахъ присматриваться и для доношенія ему Великому Государю о тѣхъ губерніяхъ готовымъ быть, гдѣ онъ Государь укажетъ». И такъ система Петра была логически выдержана: крестьяне были закрѣплены окончательно для удобства со-

*) Указъ очень теменъ „И по тому Его Великаго Государя указу тѣ губерніи и къ нимъ принадлежащіе города въ ближней канцеляріи росписаны, и табели за подписаніемъ Его Государевой руки начальствующимъ тѣхъ губерній, которые прилучилися быть въ арміи, розданы“......

держанія войска, они какъ бы главнымъ образомъ были приписаны къ полкамъ и уже для облегченія этой цѣли къ помѣщикамъ; цѣлые города и области были приписаны къ корабельнымъ лѣсамъ, горнымъ заводамъ, и наконецъ губерніи къ флотамъ, гаванямъ, корпусамъ, столицамъ.

Губернаторъ имѣлъ туже инструкцію, что и провинціальные воеводы,—онъ былъ смотрителемъ за ними. Петръ Великій любилъ вводить западныя учрежденія, но только безъ ихъ духа. Такъ онъ желалъ, чтобъ въ губерніяхъ были установленія, подобныя Шведскимъ, которыя онъ засталъ въ Лифляндіи и Эстляндіи, именно ландраты, выборные изъ дворянъ (впрочемъ по назначенію губернатора) должны были составлять при губернаторѣ «консиліумъ» съ колегіальнымъ характеромъ, верховные суды и другія учрежденія. Но все это осталось безъ послѣдствій, и Екатерина I и въ особенности Петръ II закрыли даже ихъ, и губернія осталась только аггломерацій провинцій подъ почти неограниченной властью губернатора.

Уѣздъ былъ единственной единицей, оставшейся ненарушимой. Къ нему такъ привыкли, что законодателю незачѣмъ было опредѣлять его границъ. При первомъ раздѣленіи на губерніи являются только уѣзды, при второмъ и провинціи. Къ большому городу было приписано по нѣскольку меньшихъ съ ихъ уѣздами: это составляло провинцію. Впрочемъ бывало, что и одинъ городъ съ уѣздомъ (напр. Суздаль) составлялъ особую провинцію. При этомъ провинціальномъ дѣленіи отчасти сохранены были существовавшія уже въ древней Россіи отношенія между многими городами и ихъ пригородами, напр. между Новгородомъ и Ладогой, Старой Русой, Порховомъ, между Псковомъ и Изборскомъ, Гдовомъ, между Тверью и Торжкомъ, Старицей, и т. д. Иногда и приписывались уѣзды, бывшіе прежде самостоятельными. Вводилось провинціальное дѣленіе, какъ потребность административная; впрочемъ ему не придавалось также никакого жизненнаго значенія. Уѣзды были росписаны на провинціи въ сенатѣ, но тутъ же предоставлено было Сибирскому губернатору князю Черкас-

скому «для дальности въ той губерніи городовъ, раздѣлить тѣ городы на три провинціи и быть въ нихъ вице-губернаторамъ подъ его губернаторскимъ вѣдѣніемъ; а кому быть вице-губернаторами, тѣхъ людей ему губернатору, выбравъ, представить въ сенатъ» (П. С. З., № 3,378).

Едвали можно считать провинцію за среднее административное дѣленіе въ современномъ смыслѣ слова. Кажется, что это было первоначальное дѣленіе, потому что уѣздъ не имѣлъ никакихъ прочныхъ установленій. Судебныя и финансовыя управленія были только въ провинціи. Указы Петра Великаго наполнены разными учрежденіями и губернскими, и провинціальными, и уѣздными, и городскими, и общинными; названія, составъ, кругъ дѣйствія—все Нѣмецко-шведское. Мало того, Шведскимъ постановленіямъ дана законная сила, Шведскіе уставы были переведены, и по нимъ велѣно дѣйствовать. Но изъ всѣхъ этихъ мѣстъ и лицъ только коммисары, сборщики податей, получили дѣйствительное, грозное, оставшееся на памяти народной, и вовсе не Шведское, значеніе. Изъ другихъ учрежденій едвали вездѣ были введены и надворные (провинціальные) суды. Указы Петра сами наполнены недоразумѣніями и противорѣчіями по этому вопросу.

Въ указѣ министрамъ 1711 г. 14 ч. (П. С. З., № 2,313) выраженъ ясно этотъ характеръ губернскаго раздѣленія: «Пріѣхавъ къ Москвѣ раздѣлить по губерніямъ полки: первое въ арміи будущіе, потомъ въ гарнизонахъ по даннымъ табелямъ, потомъ флотъ, посольскую канцелярію и артиллерію, сіе все расположить изъ доходовъ, которые прошлаго года средніе положены на губерніи. А прочіе расходы сдѣлать изъ остаточныхъ доходовъ по разсмотрѣнію, и что могутъ сдѣлать, то сдѣлать....»

Въ томъ же году сдѣлано было распредѣленіе арміи по губерніямъ, *полки были расположены по губерніямъ* не въ нынѣшнемъ, а въ тогдашнемъ смыслѣ слова, т. е. опредѣлено было, сколько пѣхотныхъ (линейныхъ и гарнизонныхъ) и кавалерійскихъ полковъ должно содержать изъ доходовъ извѣстной губерніи, хотя бы извѣстные полки не были ра-

сположены въ ея районѣ. Такъ Московская губернія содержала генеральный штабъ (91,000 руб.), 6 линейныхъ, 2 гвардейскихъ, 2 гарнизонныхъ пѣхотныхъ полка и 10 кавалерійскихъ; на Петербургскую назначено было 4 кавалерійскихъ и 22 пѣхотныхъ полкахъ. Доходы ея были для этого недостаточны, поэтому дефицитъ въ 128,000 р. велѣно пополнить изъ остатковъ доходовъ Московской и Казанской губерній. Смоленская содержала 2 кавалерійскихъ, 4 линейныхъ и 1 гарнизонный полкъ и артиллерію; Архангельская 3 кавалерійскихъ, 10 пѣхотныхъ; Казанская—6 кавалерійскихъ, 10 пѣхотныхъ; Азовская 2 кавалерійскихъ, 6 гарнизонныхъ; Сибирская 2 кавалерійскихъ, 5 пѣхотныхъ. Доходовъ 6 губерній было недостаточно для содержанія приписныхъ къ нимъ войскъ, такъ что дефицитъ дополнялся остатками отъ доходовъ Московской и Казанской губерній. Губернія доставляла въ полки, къ которымъ была приписана, деньги, провіантъ, аммуницію, рекрутъ. Отъ губерній были назначены коммисары, какъ посредники между полковыми командирами и губернаторами. Доставка и справка рекрутъ возложена была на губернаторовъ подъ страхомъ смертной казни за нерадѣніе.

Еще прежде введенія раздѣленія государства на губерніи, именно въ 1699 году (П. С. З., № 1,706), Петръ ввелъ раздѣленіе на провинціи. Эти первыя провинціи надобно отличать отъ послѣдующихъ, бывшихъ второстепеннымъ дѣленіемъ, тогда какъ въ 1699 году онѣ были первостепеннымъ. Смыслъ этого дѣленія былъ слѣдующій: царь выражаетъ желаніе, чтобъ наши купцы образовывали компаніи и вообще имѣли бы установленія, подобныя западной коммерціи, а такъ какъ элементовъ для подобныхъ установленій было очень мало въ отдѣльныхъ даже большихъ городахъ, то и опредѣлено—приписать къ Петербургу, Архангельску, Москвѣ и другимъ большимъ городамъ средніе и малые города, и этотъ районъ названъ провинціей, при чемъ купечество всѣхъ городовъ провинціи составляло одно цѣлое для коммерческихъ учрежденій, надзора за торговлей и т. под. И такъ это не было дѣленіе госу-

дарства административное, а только для одной спеціальной цѣли (service speciale), подобно тому, какъ теперь существуетъ раздѣленіе для путей сообщенія, просвѣщенія. Въ губерніяхъ хотя и преобладала одна спеціальная цѣль—военная, но именно вслѣдствіе поглощающаго значенія этой цѣли въ тогдашней жизни къ военному управленію само собою присоединились финансы и судъ, въ какомъ бы ни было жалкомъ видѣ, такъ что губернія и провинція вторичная (1719 года) были дѣленіемъ все-таки *общимъ*, вообще административнымъ въ обширномъ смыслѣ слова.

Такимъ образомъ подъ новыми западными названіями проходилъ прежней старинный приписной типъ земли, старое неограниченное положеніе начальника, съ тою разницею, что въ старину этотъ характеръ смягчался вліяніемъ нравовъ, самостоятельностью церкви, правомъ жалобы и суда, главное какой-то простотой, патріархальностью жизни. Въ старое время воевода могъ иной разъ позволить себѣ многое, но за то случалось, что и горожане сопротивлялись ему вооруженною рукою; онъ бралъ поборы, но количество ихъ основывалось на обычаѣ; за большія притѣсненія воеводу смѣняли; собственный интересъ заставлялъ его ладить съ земствомъ. Государство и въ старину требовало многаго, но администрація не была грозно вооружена: можно было и проволочить уплатой податей или натуральными повинностями, сослаться и на неурожай, и на запустѣніе и просто отбиться—«учиниться сильнымъ», стража воеводы была невелика, дурно дисциплинирована, а главное состояла изъ людей, тѣсно связанныхъ съ земствомъ. Эти стрѣльцы, воротники, пушкари были такіе же крестьяне или посадскіе и по понятіямъ и по образу жизни, большей частію наскоро взятые отъ сохи, продолжавшіе и съ мечемъ вести прежніе промыслы. Теперь же дѣло было другое. За всякое нарушеніе государственнаго интереса—смертная казнь; военная сила была иначе организована и дисциплинирована, власть была грозная не только губернатора, но и послѣдняго коммисара. За побѣгъ рекрута — каторга и даже смертная казнь; за неплатежъ податей—страшныя рекви-

зиціи. Надзоръ за губернаторомъ былъ строгій. Князь Гагаринъ, Сибирскій губернаторъ, былъ повѣшенъ. Губернаторы подчинялись сенату. Замѣчательно, что старый порядокъ заправленія въ Москвѣ дѣлами большой области не вдругъ исчезъ. Въ 1712 г., 6-го мая (П. Собр. Зак. №2,521), завѣдываніе дѣлами губерній поручено было 4 сенатскимъ дьякамъ: Иванову, Молчанову, Познякову, Окунькову; даже оставался до 1763 года Сибирскій приказъ съ стариннымъ значеніемъ. Впослѣдствіи не видно этого спеціальнаго завѣдыванія при сенатѣ отдѣльнымъ лицомъ каждой губерніи, — взамѣнъ того явилась ревизія губерній сенаторами. Но отъ этой строгости народу было не легче, а труднѣе. Губернаторы и воеводы, видя надъ собою грозную кару за недоимки и недочетъ въ рекрутахъ, дѣйствовали не такъ, какъ старинные воеводы. Далѣе, огромный провинціальный штатъ былъ тяжкимъ бременемъ, и для народа было сравнительно большимъ облегченіемъ уничтоженіе его и предоставленіе всей власти, и судной, и полицейской, и финансовой, губернаторамъ и воеводамъ.

Вообще, тяжело читать распоряженія Петра о внутреннемъ управленіи. Это была масса лицъ и мѣстъ, безъ всякой почвы въ странѣ, значеніе которыхъ съ трудомъ понимали и тѣ, которые обязаны были вводить ихъ. Дворянство было въ положеніи несвободномъ къ государству, а ему дано было на бумагѣ право участія въ управленіи, подобное Остзейскому феодальному рыцарству. Какъ непрочна была эта система, лучше всего доказываютъ указы Екатерины I и Петра II, которыми всѣ эти мѣста и лица уничтожены, и древній Русскій порядокъ возстановленъ: вся административная, судебная и финансовая власть передана была въ руки губернаторовъ и воеводъ (П. Собр. Зак. №№ 5,033, 5,333), и такой порядокъ продолжался до Екатерины II.

Знаменитое Учрежденіе о губерніяхъ 1775 г. положило новое раздѣленіе государства. Число губерній учетверено, — ихъ явилось 40, —сюда вошли и вновь пріобрѣтенныя области отъ Турціи и Польши. За основанія раздѣ-

ленія взято было начало народонаселенія, именно цифра 300—400 жителей, конечно мужскаго пола *); уѣздъ назначенъ въ 30,000 жителей.

Мы видѣли, что Петръ Великій оставилъ древнее уѣздное дѣленіе въ тѣсномъ смыслѣ слова, т. е. городъ съ его округомъ. Въ старину не было города безъ уѣзда. Городъ былъ крѣпостью, пребываніемъ воеводы и вообще правительства—суда, фиаинсовъ. Какъ скоро пріобрѣталась какая нибудь область, населенная полудикарями, немедленно учреждался городъ, — не въ теперешнемъ общепринятомъ смыслѣ, а въ тогдашнемъ, пожалуй даже и отчасти и теперешнемъ въ родѣ нѣкоторыхъ городовъ восточной Сибири, гдѣ населеніе считается даже не сотнями, а десятками жителей. Но новый штатъ уѣзднаго управленія не вездѣ былъ введенъ, онъ былъ не по силамъ, — поэтому много городовъ осталось, по тогдашнему выраженію, очень рельефно обозначающему характеръ раздѣленія государства, *за штатомъ*. Притомъ же во множествѣ уѣздовъ нельзя было найти умственныхъ силъ для наполненія уѣзднаго управленія. Этотъ недостатокъ ощущался и въ началѣ нынѣшняго столѣтія и привелъ Сперанскаго къ мысли создать вмѣсто уѣздовъ болѣе значительные округи съ населеніемъ отъ 50 до 60 тысячъ муж. пола. Тогда и началось раскассированіе этихъ древнихъ самородныхъ единицъ. Изъ одного указа Екатерины II мы видимъ процессъ и результаты этого дробленія. Это указъ 11-го октября 1764 г. (П. С. З., № 12,259), которымъ окончательно разрушена была прежняя своеобразность уѣзда и дана ему числовая мѣрка — не болѣе 30,000 жителей и не менѣе 10,000, тамъ же, гдѣ было менѣе minimum'а, такіе уѣзды велѣно уничтожать и присо-

*) Это ясно изъ того, что губерній было 40, а тогдашнее населеніе Россіи не могло быть менѣе 24—32 мил. обоего пола. Это предположеніе подтверждается словами указа 1764, приводимаго ниже. Впрочемъ и относительно губерніи и относительно уѣзда это равенство населенія оставалось болѣе на бумагѣ, чѣмъ на дѣлѣ, что мы видимъ и теперь. Болѣе заботились о равенствѣ разстоянія уѣздныхъ городовъ отъ губернскаго, уѣзднаго округа отъ своего центра.

единять къ сосѣднимъ. По этому указу сверхъ 12 заштатныхъ городовъ еще 39 обращены въ заштатъ, и предписано было губернаторамъ, руководствуясь данной мѣркой, продолжать передѣлку уѣздовъ. Императрица мотивируетъ свою мѣру между прочимъ слѣдующимъ: «Не безъизвѣстно Намъ, что и въ оставшихся въ штатномъ числѣ городахъ по началу первой ревизіи мужескаго пола (NB. т. е. что послѣ первой ревизіи принято было числовое начало для уѣзда), по причинѣ неимѣнія тогда жалованья, во многихъ, хотя уѣздовъ не состояло, положены воеводскія канцеляріи, а къ нѣкоторымъ (городамъ) отъ иныхъ городовъ отняты и сдѣланы уѣзды, въ такой городъ отъ города близости, что многіе верстахъ во 20 и менѣе состоятъ, а въ иныхъ мѣстахъ уѣздные обыватели, жительство имѣющіе далѣе отъ тѣхъ городовъ, къ которымъ они подсудны, нежели къ тѣмъ, къ которымъ неподсудны, оставлены и тѣмъ самымъ многіе уѣзды такъ уменьшены, что въ нѣкоторыхъ менѣе тысячи мужескаго полу душъ состоитъ». Губернаторамъ дано было право, не стѣсняясь штатомъ, «которые города хотя и выключены изъ штата, но способностью для учрежденія воеводскихъ канцелярій лучше, то таковые назначать (уѣздными), а неспособно лежащіе, хотя бы оные и въ штатномъ числѣ состояли, исключить».

Это раздробленіе уѣздовъ продолжалось и послѣ 1775 г. Послѣдняя бытовая связь села съ городомъ была порвана; дѣло дошло до того, что по сознанію правительства были селенія безъ начальства, непопавшія ни въ одинъ уѣздъ, оставшіяся внѣ наложеннаго административнаго строя!

Обратимся къ Екатерининскому дѣленію на губерніи. До 1775 года число губерній увеличилось нѣсколько, ихъ было къ 1764 г. не 10, а 15, а именно: Московская, Новгородская (отдѣленіе отъ Петербургской), Бѣлгородская, Воронежская (бывшая Азовская), Смоленская, Архангельская, Казанская, Нижегородская, Астраханская, Оренбургская, Сибирская, Петербургская, Кіевская, двѣ Остзейскія. Въ этихъ губерніяхъ числилось 44 провинціи. Число провинцій въ губерніяхъ было очень различное, обыкновенно 3—4,

но были губерніи съ 11 провинціями (Московская) и были такія, которыя имѣли по одной провинціи (Астраханская и Смоленская), гдѣ слѣдовательно губернское дѣленіе совпадало съ провинціальнымъ. Сообразно съ этимъ и число уѣздовъ въ губерніяхъ было различное. Всѣхъ уѣздовъ было 178 (165 городовъ и 13 пригородовъ штатныхъ). Въ провинціяхъ было очень различное число городовъ: бывало и по 2, и по 3, даже по 12, бывало и по одному, гдѣ слѣдовательно провинція и уѣздъ совпадали, и только по многочисленности населенія уѣзду данъ чинъ и штатъ провинціи. Послѣ 1764 г. до Учрежденія прибавилась еще одна губернія — Слободско-Украинская (впослѣдствіи Харьковская), образованная изъ слободскихъ полковъ, т. е. великорусской Украйны. Учрежденіемъ о губерніяхъ провинціальное дѣленіе было уничтожено. Прежде въ провинціи сосредоточивалась главная административная жизнь, — теперь она перенесена была въ губернію. Впрочемъ, какъ увидимъ, по Учрежденію были установлены нѣкоторыя посредствующія между уѣздомъ и губерніей судныя и полицейскія мѣста, такъ что провинція въ нѣкоторомъ смыслѣ сохранилась еще надолго.

Новыя части государства получили въ Учрежденіи двоякое имя: прежнее *губернія* и новое, заимствованное изъ древней Россіи, *намѣстничество*. По Учрежденію въ каждой губерніи полагалось два начальника: главный—государевъ *намѣстникъ* или генералъ-губернаторъ, и его помощникъ *губернаторъ*, хотя отношенія между ними не были точно опредѣлены. Но вслѣдъ за тѣмъ, при приведеніи въ дѣйствіе Учрежденія, намѣстники были назначены на нѣсколько губерній; впрочемъ никакихъ установленій при нихъ не было положено, такъ что губерніей оканчивался областной судъ, финансы, полиція, а намѣстникъ былъ только наблюдателемъ. Двѣ столичныя губерніи имѣли каждая высшаго начальника подъ именемъ *главнокомандующаго* (какъ теперь имѣютъ военнаго генерала-губернатора). Впослѣдствіи имя губерніи сдѣлалось общеупотребительнымъ и въ законодательныхъ актахъ, и вытѣснило слово намѣстничество,

подъ которымъ стало разумѣться соединеніе нѣсколькихъ губерній; а главные начальники губерній въ 1781 году назывались прежнимъ именемъ генералъ-губернаторовъ. Вообще соединеніе нѣсколькихъ губерній въ управленіе одного намѣстника имѣло характеръ личный. Распорядокъ губерній и намѣстниковъ въ 1781 году (П. С. З., № 15,171) былъ слѣдующій:

1) Московская.	Главнокомандующій генералъ князь Долгоруковъ.
2) Санктпетербургская 3) Выборская	Въ отсутствіе Государя—главнокомандующій, а во время присутствія—губернаторы.
4) Тверская 5) Новгородская	Генералъ гр. Брюсъ.
6) Псковская 7) Смоленская	Генералъ кн. Рѣпнинъ.
8) Могилевская 9) Полоцкая	Фельдмаршалъ гр. Чернышовъ.
10) Орловская 11) Курская	Генералъ кн. Прозоровскій.
12) Харьковская 13) Воронежская	Генералъ Щербининъ.
14) Тамбовская 15) Рязанская	Генералъ Каменскій.
16) Тульская 17) Калужская	Генер. Кречетниковъ.
18) Ярославская 19) Вологодская	Дѣйст. тайный сов. Мельгуновъ.
20) Владимірская 21) Костромская	Генер. гр. Воронцовъ.
22) Нижегородская 23) Вятская	Генер. Ступишинъ.
24) Пермская 25) Тобольская	Генер. Кашкинъ.
26) Колыванская 27) Иркутская	Не назначено.
28) Уфимская 29) Симбирская	Генер. Якобій.

30) Казанская 31) Пензенская	Генер. кн. Мещерскій.
32) Саратовская 33) Астраханская 34) Азовская 35) Новороссійская	Генер. кн. Потемкинъ.
36 37 38 Три назначаемыя въ Малороссіи (впослѣдствіи однако назначено было только 2: Кіевская и Малороссійская, т. е. Черниговская и Полтавская.	Фельдмаршалъ гр. Румянцевъ.
39) Рижская	Гр. Браунъ.
40) Ревельская	подъ управленіемъ губернатора.

Изъ этой росписи видно: 1) что обыкновенно двѣ губерніи соединялись въ управленіе генералъ-губернаторовъ, исключеній всего два — одно для Потемкина, которому дано 4 губерніи, другое для Румянцева, которому дано ихъ три; 2) двѣ губерніи, Московская и Рижская, имѣли каждая по главному начальнику, одна главнокомандующаго, другая генералъ-губернатора; 3) одна губернія, Ревельская, не вошла въ распредѣленіе генералъ-губернаторствъ; для Петербургской и Выборгской положенъ былъ главнокомандущій только на время отсутствія Государя изъ столицы; 4) соединеніе губерній въ управленіе генералъ-губернатора дѣлалось безъ всякихъ историческихъ или географическихъ соображеній, такъ напр. Псковская губернія соединена была не съ Новгородской, а съ Смоленской, съ которой никогда не имѣла ничего общаго, Владимірская соединена съ Костромской, Саратовская и Астраханская съ Новороссіей, и. т. д. Только относительно Малороссіи и вновь пріобрѣтенныхъ западныхъ губерній сохранено было начало историческаго и соціальнаго единства.

Губернскія учрежденія Екатерины въ ихъ главномъ видѣ,

въ ихъ идеѣ и духѣ остались неизмѣнными до сихъ поръ. Введеніе Учрежденія дѣлалось постепенно. Мало по малу составлялась территорія каждой губерніи. Путаницы было такъ много, что предѣлы губерній и уѣздовъ до 1781 не были точно обозначены. Въ этомъ году предписано было (№ 15,160) губернаторамъ нарядить комиссіи изъ совѣтника гражданской палаты, двухъ засѣдателей верхняго земскаго суда, двухъ верхней расправы и губернскаго землемѣра. Комиссіи сосѣднихъ губерній должны были съѣзжаться, разграничивать территорію, ставить межи и столбы съ губернскими гербами, составлять планы губерній. Въ уѣздахъ такимъ же порядкомъ предписано было произвести разграниченіе уѣзднымъ судамъ вмѣстѣ съ предводителемъ дворянства, однимъ засѣдателемъ низшей расправы и уѣзднымъ землемѣромъ.

Учрежденіе имѣетъ совершенно другой взглядъ, чѣмъ указъ 1764, на администрацію. Указъ сократилъ прежнее число уѣздовъ, находя его отяготительнымъ для финансовъ и невозможнымъ наполнить обширный кадръ чиновниковъ. А Учрежденіе увеличило вдвое число уѣздовъ и притомъ ввело въ нихъ вмѣсто прежней одной воеводской канцеляріи нѣсколько колегіальныхъ мѣстъ; оно оставило мѣста посредствующія, родъ провинціальныхъ, и ввело вновь огромный губернскій штатъ. Притомъ же новая губернія была гораздо меньше прежней, немногимъ больше прежней провинціи. Провинцій было прежде 50, губерній учреждено 40, а за исключеніемъ 3-хъ вновь пріобрѣтенныхъ (Могилевской, Полоцкой, Новороссійской) — 37, соотвѣтствовавшихъ прежней территоріи, слѣдовательно среднимъ числомъ новая губернія равнялась 1 губ.$=1^1/_4$ прежней провинціи. При открытіи новыхъ намѣстничествъ была произведена почти общая перетасовка и уѣздовъ и частей уѣздовъ. Даже не всегда говорилось: причислить такой-то уѣздъ изъ бывшей такой-то губерніи къ вновь открываемой, а только: отдѣлить столько-то тысячъ душъ. Было бы утомительно и безплодно излагать исторію дробленія прежнихъ частей, исторію состава новыхъ и потомъ еще по-

слѣдующія перемѣны въ этомъ отношеніи. Ограничимся нѣсколькими примѣрами. Въ указѣ генералу Щербинину (№ 14,922, 1779 года) велѣно составить Воронежское намѣстничество изъ 15 уѣздовъ, причисливъ къ нему отъ Слободской украинской губерніи до 113,000 душъ, изъ бывшей Бѣлгородской до 70,000, изъ оставшихся отъ Елецкаго уѣзда 18,000, да изъ уѣздовъ, назначенныхъ въ Тамбовское намѣстничество, 12,000. Вятское намѣстничество учреждено изъ бывшей Вятской области (сначала части Сибирской, потомъ Казанской губерніи), съ причисленіемъ къ ней отъ Казанской губерніи 109,000 душъ изъ Казанскаго уѣзда, 40,000 изъ Козьмодемьянскаго, 24,000 душъ отъ Оренбургской губерніи, а отъ Новгородской города Хлынова, который, переименовавъ въ Вятку, велѣно сдѣлать губернскимъ (№ 15,059). Рязанское намѣстничество составлено изъ прежней Рязанской области, съ присоединеніемъ 13,000 д. Коломенскаго уѣзда Московской губерніи, 22,000 Владимірскаго и Муромскаго уѣздовъ, 23,000 Шацкаго, 3,000 Козловскаго (№ 14,786). И такъ всѣ остальныя начала, даже условія географическія, были отброшены.

Въ указахъ Екатерины II высказывается ясно убѣжденіе, что чѣмъ больше будетъ губерній, тѣмъ лучше будетъ для блага народа. Эта мысль подробно и витіевато выражена въ предисловіи къ Учрежденію о губерніяхъ, также и въ другихъ актахъ. Такъ напр. въ указѣ Бѣлгородскому губернатору Волкову (1777 года, № 14,586) сказано, что, по дошедшимъ до императрицы свѣдѣніямъ, въ этой губерніи множество ссоръ, тяжебъ, ябедъ, слѣдствій, «которыя инако прекращены быть не могутъ, какъ раздѣленіемъ сей обширной и многолюдной губерніи на сходственныя съ Учрежденіемъ 1775 года части»; поэтому Волкову предписано было объѣхать губернію и составить карты раздѣленія ея на намѣстничества.

Число губерній было увеличено впослѣдствіи императрицей вслѣдствіе новыхъ пріобрѣтеній и раздѣленій. Именно прибавлены: Олонецкая, Вознесенская, Таврическая (область), Екатеринославская (вм. Новороссійской), Волынская,

Подольская, Минская, Изяславская (вскорѣ уничтоженная), а изъ частей, доставшихся Россіи послѣ 2-го и 3-го Польши раздѣла, Брацлавская, Виленская, Слонимская, Курляндія.

Императоръ Павелъ I сократилъ число губерній. Впрочемъ это сокращеніе касалось преимущественно вновь присоединенныхъ областей. Именно: Олонецкая губернія уничтожена, территорія ея раздѣлена между Архангельской и Новгородской; вмѣсто трехъ губерній: Вознесенской, Таврической и Екатеринославской, учреждена одна, подъ бывшимъ прежнимъ именемъ Новороссійской; Саратовская раздѣлена между Пензенской и Астраханской; Полоцкая и Могилевская соединены въ одну—Бѣлорусскую, съ губернскимъ городомъ Витебскомъ; Виленская и Слонимская составили одну Литовскую. Далѣе, до Павла I наши государи никогда не соединяли въ одно цѣлое Остзейскихъ провинцій, изъ которыхъ каждая имѣла отдѣльную исторію. Мало того, Екатерина II ввела въ Остзейскія провинціи общее учрежденіе о губерніяхъ, отмѣнила ландратскія колегіи и ландрихтеровъ. Павелъ I наоборотъ возстановилъ прежнее судебное и административное особое устройство этихъ земель и соединилъ не только Лифляндію и Эстляндію, но и недавно пріобрѣтенную отъ Польши Курляндію въ одно административное цѣлое, что̀ осталось до сихъ поръ, слѣдовательно еще болѣе усилилъ средства особности этихъ земель отъ имперіи. Тоже самое слѣдуетъ сказать о перемѣнахъ въ дѣленіи западнаго края, гдѣ самыя вновь введенныя Павломъ I названія Литовской, Бѣлорусской губерній могли возбуждать духъ особности, тѣмъ болѣе, что онъ далъ имъ нѣкоторыя изъятія изъ общаго порядка управленія. (Полн. Собр. Зак., № 17,634.) Мысль Екатерины II была такимъ образомъ во многомъ нарушена.

Императоръ Александръ I отчасти уничтожилъ перемѣны, сдѣланныя его предшественникомъ въ раздѣленіи территоріи государства. Онъ возстановилъ Олонецкую губернію и имя Екатеринославской, раздѣлилъ Малороссійскую, по примѣру Екатерины, на три: Черниговскую, Полтавскую, Новгородъ-Сѣверскую (впослѣдствіи уничтоженную). Кромѣ

того при немъ учреждена губернія: Николаевская (впослѣдствіи Херсонская), и изъ вновь присоединенныхъ земель образованы Бѣлостокская и Бессарабская области. Но вмѣстѣ съ тѣмъ одна русская губернія—Выборская—въ 1809 перечислена къ составу великаго княжества Финляндскаго. Вообще, раздѣленіе, сдѣланное Екатериной II, такъ же, какъ и ея губернскія учрежденія подверглись сравнительно весьма небольшой передѣлкѣ, да и то по краямъ государства. Въ западномъ и южномъ краѣ передѣлка продолжалась на прежнемъ основаніи, т. е. безъ всякаго отношенія къ бытовымъ, историческимъ и географическимъ условіямъ. Такъ напр. Полтавскій край одно время былъ перечисленъ въ составъ Новороссійской губерніи; въ западномъ краѣ уѣзды переходили не только изъ одной мѣстной губерніи въ другую, но даже присоединялись и къ Курляндіи. Въ дѣйствіяхъ Павла I относительно раздѣленія государства, какъ и вообще во всей системѣ его управленія, было одно прекрасное побужденіе—экономія. Оно повело въ весьма дѣльной перемѣнѣ въ губернскомъ управленіи—къ уничтоженію верхнихъ земскихъ судовъ и расправъ, губернскихъ магистратовъ,—установленій посредствующихъ между уѣздными и губернскими, остатками провинціальной формы. За тѣмъ въ 60 лѣтъ послѣдовали только самыя малыя и необходимыя измѣненія въ распредѣленіи территоріи. Въ царствованіе Николая I образовалась въ западномъ краѣ Ковенская губернія, а Бѣлостокская область упразднена; Оренбургская губернія раздѣлена на двѣ: Оренбургскую и Самарскую; въ Закавказскомъ краѣ введено губернское раздѣленіе (на 5 губерніи); наконецъ развитіе народонаселенія и пріобрѣтеніе обширныхъ земель на крайнемъ востокѣ повело къ учрежденію нѣсколькихъ новыхъ областей. Россія нѣсколько свыклась съ губернскимъ раздѣленіемъ; оно уже стало не однимъ только внѣшнимъ; Екатерининскія учрежденія, восообенности организація дворянства, чисто губернская, дали ему цементъ.

ГЛАВА II.

ГУБЕРНСКОЕ УПРАВЛЕНІЕ.

1) Современное губернское дѣленіе. 2) Управленіе общее и специальное, несовпадающее съ губернскимъ. 3) Провинціальное дѣленіе и администрація въ европейскихъ государствахъ. 4) Губернскія мѣста и власти.

Дѣленія централизированныхъ государствъ бываютъ двухъ родовъ: общія и специальныя. Первымъ называется такое дѣленіе, которое соотвѣтствуетъ или всѣмъ, или покрайней мѣрѣ большей части вѣтвей государственной дѣятельности; это станція, гдѣ завязываются въ одинъ узелъ всѣ или большая часть нитей управленія—полиція, судъ, финансы и проч. Вторымъ дѣленіемъ, специальнымъ (services speciales), называется раздѣленіе территоріи специально для одной вѣтви, напр. путей сообщенія, лѣснаго хозяйства, несовпадающее съ общимъ.

Россія раздѣляется въ общемъ административномъ смыслѣ на части, которыя носятъ названія губерній, областей, земель. Два послѣднія названія принадлежатъ немногимъ частямъ, первое же почти общее, именно у насъ 57 губерній, 6 областей и 7 земель.

Землей называется территорія казацкая. Эти части имѣютъ свое особенное оригинальное полувоенное, полугражданское управленіе, весьма значительную самостоятельность въ веденіи своихъ дѣлъ. Изъ казачьихъ войскъ впрочемъ территорія только одного—земля Донскаго войска—имѣетъ вполнѣ рангъ губерніи. Земли войскъ Оренбургскаго, Черноморскаго, Линейнаго, даже маленькія—Новороссійскаго и Астраханскаго, имѣютъ также, хотя не во всѣхъ подробностяхъ, рангъ губерній; ихъ атаманы имѣютъ по гражданской части права губернаторовъ, но не со-

стоятъ въ прямыхъ отношеніяхъ къ государственнымъ установленіямъ, а только чрезъ посредство генералъ-губернаторовъ Оренбургскаго, Новороссійскаго, намѣстника Кавказскаго, Астраханскаго военнаго губернатора. Ихъ войсковыя правленія или канцеляріи имѣютъ права губернскихъ правленій и палатъ. Земля Уральскаго войска въ правительственномъ и полицейскомъ отношеніи существуетъ какъ отдѣльное цѣлое, но ея войсковая канцелярія въ судномъ отношеніи имѣетъ характеръ уѣздный; она состоитъ подъ аппеляціей Оренбургскихъ судебныхъ мѣстъ, и даже прокуроръ ея подчиненъ Оренбургскому губернскому. Азовское казачье войско въ судебномъ отношеніи поставлено еще ниже, именно оно подчинено Александровскому уѣздному суду (Св. Зак. т. II, часть 2, ст. 623), но въ правительственномъ и хозяйственномъ оно подчинено непосредственно Новороссійскому генералъ-губернатору, а не Екатеринославскому губернскому начальнику.

Кромѣ того въ предѣлахъ имперіи есть еще орды, хотя и подвластныя, но которыя самимъ закономъ называются непрочными подданными. Онѣ составляютъ части, называемыя областями,—такихъ двѣ: область Оренбургскихъ и область Сибирскихъ киргизовъ. Ихъ внутреннее управленіе пользуется еще большей самостоятельностью, нежели казацкія,—онѣ скорѣе вассальныя земли. Другія орды, какъ Калмыцкая, имѣютъ значеніе не губернское, а уѣздное, она подчиняется губернатору Астраханскому.

Кромѣ того у насъ есть земли чисто-вассальныя, таковы: Мингрелія съ 175,000 жителей, имѣющая своего наслѣдственнаго князя изъ фамиліи Дадьянъ, который получаетъ инвеституру непосредственно отъ Государя, именно грамоту съ торжественнымъ подтвержденіемъ правъ, саблю и знамя, «какъ знакъ сардарскаго достоинства». Мингрелія имѣетъ свое независимое внутреннее управленіе, князь во внутреннемъ управленіи почти полновластенъ, но въ судебномъ отношеніи она стоитъ, какъ уѣздъ Кутаиской губерніи, и притомъ въ военномъ и политическомъ отношеніи подчиняется не непосредственно Государю и государ-

ственнымъ установленіямъ, а намѣстнику Кавказскому и его управленію. Въ такомъ же положеніи находятся и нѣкоторыя другія Кавказскія земли: Абхазія, шамхальство Тарковское, Мехтулинское ханство, Самурзакань, республики Сванетія и Цебельда.

Слово область въ первый разъ упоминается въ нашихъ оффиціальныхъ актахъ въ 1775 г. въ Учрежденіи о губерніяхъ. Тамъ ему дано значеніе равное съ провинціей, т. е. дѣленія, подчиненнаго губернскому. Но потомъ областью постоянно назывались части, равныя по значенію, т. е. по отношенію къ центральной власти, съ губерніею, но именно вновь присоединенныя, въ которыхъ еще оставались различныя мѣстныя постановленія. Таковы были Таврическая область, Бѣлостокская, Армянская, Кавказская, такой теперь осталась: Бессарабская въ европейской Россіи. Далѣе названіе области и теперь придается тѣмъ землямъ Сибири, которыя ставятся на рангъ губерній, но гдѣ штатъ губернскій не можетъ быть вполнѣ введенъ,—таковы Семипалатинская, Приморская область восточной Сибири, Якутская, Забайкальская, Сибирскихъ киргизовъ.

За означенными исключеніями всѣ другія части носятъ названіе губерній. Но изъ нихъ надо бы выдѣлить Ставропольскую и 5 Закавказскихъ (Дагестанскую обл., Бакинскую, Тифлисскую, Эриванскую, Кутаискую), которыя состоятъ подъ управленіемъ намѣстника и учрежденныхъ при немъ департаментовъ, такъ что въ центральномъ отношеніи онѣ суть дѣленія второстепенныя, и даже власть отдѣльныхъ министровъ и самаго государственнаго совѣта прямо ихъ не касается: намѣстникъ и Кавказскій комитетъ выдѣляютъ ихъ.

Далѣе три Прибалтійскія губерніи: Курляндская, Лифляндская, Эстляндская (Остзейскія), имѣютъ не только мѣстные гражданскіе, но и административные законы, такъ что въ порядкѣ управленія и суда онѣ значительно разнятся отъ остальной Россіи. Сибирскія губерніи имѣютъ также нѣкоторыя отличія въ порядкѣ управленія и еще большія въ самомъ составѣ суда и администраціи, зависящія отъ ихъ соціаль-

ныхъ особенностей. Но съ той точки зрѣнія, съ которой мы теперь разсматриваемъ губерніи, это для насъ второстепенная вещь,—главное то, что онѣ имѣютъ между собою и государственными учрежденіями еще посредствующій сильный органъ—два главныя управленія, — одно для восточной, другое для западной Сибири, вслѣдствіе чего Сибирскія губерніи ближе подходятъ къ второстепеннымъ, нежели къ первостепеннымъ частямъ.

За этими исключеніями остальныя 44 губерніи (въ томъ числѣ одна область—Бессарабская) въ порядкѣ управленія и отношенія къ центральнымъ властямъ представляютъ однообразную и однокачественную агломерацію.

Мы будемъ говорить объ этихъ губерніяхъ, управленіяхъ по общему губернскому Учрежденію, а потомъ скажемъ о причинахъ появленія губерній и областей съ особыми административными учрежденіями, объ этихъ административныхъ маркахъ и характерѣ ихъ постановленій.

Съ двухъ сторонъ можно и должно разсматривать провинцію: 1) сверху, какъ административное дѣленіе, 2) снизу, какъ форму жизни, если она имѣетъ такое значеніе въ данномъ государствѣ, а если не имѣетъ, то необходимо показать причины, почему она лишена его. Наша провинція имѣетъ по преимуществу первое значеніе, но и второе имѣетъ въ небольшой степени, какъ бы въ зародышѣ, да и то съ временъ Учрежденія о губерніяхъ (1775 г.). Этотъ послѣдній ея характеръ проявляется въ дворянскомъ обществѣ.

Возмемъ Россію до 1775 г., снимемъ умственно съ нея сѣть губернаторовъ, воеводъ и канцелярій, — и мы получимъ массу, ничѣмъ несвязанную, губерній, провинцій, уѣздовъ не будетъ вовсе—останутся общины, да и тѣ связанныя только податнымъ началомъ. Сдѣлаемъ тотъ же пріемъ теперь,—въ результатѣ будетъ разница, и довольно немаловажная — остается нѣкоторая связь для этого множества селеній и городовъ, называемыхъ губерніей,—дворянское общество съ его организаціей, съ его представительнымъ характеромъ. Освобожденіе крестьянъ поколеба-

ло значеніе дворянскаго общества, дальнѣйшія реформы; напр. судебныя и совершавшаяся уже реформа полиціи, окончательно уничтожатъ то земское значеніе, которое оно имѣло съ 1775 г.

И такъ сначала разсмотримъ губернію, въ томъ ея главномъ значеніи, въ какомъ она представляется и по закону и по исторіи — какъ административнаго дѣленія въ широкомъ смыслѣ этого слова.

Сфера дѣтельности государства вездѣ необходимо заключаетъ въ себѣ то, чтó прямо относится къ защитѣ внутренней и внѣшней безопасности, т. е. армію или военное управленіе, судъ (юстицію), полицію въ смыслѣ исполненія закона, веденіе иностранныхъ сношеній (министерство иностранныхъ дѣлъ); далѣе оно должно имѣть средства для всѣхъ этихъ цѣлей—деньги, а вслѣдствіе того имѣетъ завѣдываніе государственными финансами, т. е. сборами податей, налоговъ, кредитомъ и распредѣленіемъ расходовъ на основаніи закона. Такимъ образомъ министерства военное, юстиціи, внутреннихъ дѣлъ (полиціи), иностранныхъ дѣлъ, финансовъ вездѣ существуютъ. Далѣе государства централизированныя принимаютъ на себя и опеку надъ народомъ, имѣютъ завѣдываніе или покрайней мѣрѣ контроль и вмѣшательство надъ всѣми установленіями и мѣрами, которыя способствуютъ матерьяльному или моральному благосостоянію: надъ путями сообщенія, торговлей, манафактурами, почтами, школами, театрами, медициной, призрѣніемъ и вообще благотворительностью, народнымъ продовольствіемъ, наконецъ даже общественнымъ культомъ. Отсюда является цѣлый рядъ новыхъ министерствъ.

Всѣ они имѣютъ внутри страны свои станціи, которыя называются провинціальными учрежденіями.

Безконечное число гражданъ не можетъ стоять въ непосредственныхъ отношеніяхъ къ министерствамъ. Это возможно только въ такихъ государствахъ, которыя заключаются въ стѣнахъ одного города или въ округѣ нѣсколькихъ верстъ, и притомъ съ населеніемъ въ такомъ числѣ, гдѣ всѣ другъ друга знаютъ. Таковы были древнія грече-

скія республики или теперь нѣкоторые восточные кантоны Швейцаріи, какъ напр. Ури. Тутъ нѣтъ никакихъ посредствующихъ учрежденій. Но въ такихъ громадныхъ массахъ населенія, которыя представляютъ современныя не только первостепенныя, но и второстепенныя государства, ясно необходимы еще посредствующія звенья между гражданами и центральными управленіями, и чѣмъ обширнѣе и многолюднѣе государство, тѣмъ нужно больше степеней дѣленія. Безъ этого управленіе немыслимо. Нельзя напр. министру финансовъ ходить во всей Россіи къ каждому податному лицу и брать съ него подать. Необходимы эти станціи, притомъ іерархическія, гдѣ высшая собираетъ и контролируетъ то, что́ сдѣлали низшія.

Въ Россіи существуютъ слѣдующія ступени такого административнаго дѣленія: община (сельская и волость, община городская), уѣздъ, губернія. Слѣдовательно всего три ступени между гражданиномъ и центральными управленіями.

Не всякая впрочемъ вѣтвь администраціи имѣетъ надобность во всѣхъ этихъ ступеняхъ, притомъ не всякая имѣетъ надобность въ одномъ и томъ же количествѣ органовъ каждой ступени. Поэтому существуютъ такія дѣленія государства, гдѣ завязываются нити всѣхъ или почти всѣхъ вѣтвей управленія и существуютъ спеціальныя для одного какого нибудь управленія. Ясно, что округи перваго рода отъ самаго скопленія административной дѣятельности получаютъ нѣкоторую жизнь,—много интересовъ и отношеній привязываютъ гражданъ къ этимъ центрамъ. А это влечетъ въ свою очередь возбужденіе *бытовой* связи; административный округъ можетъ при благопріятныхъ условіяхъ родить бытовую провинцію.

Наша губернія въ этомъ отношеніи находится въ благопріятныхъ условіяхъ, сравнительно съ частями другихъ централизированныхъ государствъ. У насъ нити всѣхъ управленій (кромѣ разумѣется тѣхъ управленій, которыя, какъ мы сказали, не могутъ имѣть нитей въ странѣ) завязываются въ губерніи. Нѣкоторыя министерства, какъ-то:

народнаго просвѣщенія, путей сообщенія, отчасти почтъ, имѣютъ высшія чѣмъ губернія дѣленія на округи, заключающіе въ себѣ нѣсколько губерній, но все-таки въ губерніи они имѣютъ свои органы; слѣдственно разница этихъ управленій отъ другихъ та, что для нихъ ихъ губернскія установленія второстепенныя, а не первостепенныя. Только военное управленіе не совпадаетъ съ губернскимъ.

Но при этомъ замѣтимъ слѣдующее: наши министерства, покрайней мѣрѣ нѣкоторыя, весьма сложны, въ нихъ соединяется управленіе дѣлами часто совершенно разнородными, во всякомъ случаѣ такими, которыя въ большомъ государствѣ имѣютъ свою обширную сферу. Такъ напримѣръ министерство внутреннихъ дѣлъ завѣдываетъ не только надзоромъ за внутреннимъ порядкомъ и исполненіемъ закона (полиція), но также благотворительностью, народнымъ продовольствіемъ, медициной, иностранными исповѣданіями, дѣлами о выборахъ, городскимъ хозяйствомъ. Въ губерніи иногда министерство имѣетъ нѣсколько органовъ, соотвѣтственно разнымъ своимъ функціямъ или департаментамъ. И наоборотъ одинъ губернскій органъ часто относится по роду дѣлъ къ нѣсколькимъ министерствамъ. Именно, министерство внутреннихъ дѣлъ имѣетъ въ губерніяхъ по дѣламъ полиціи исполнительной и предупредительной губернское правленіе. Съ другой стороны губернское правленіе есть и органъ сената и отчасти судное мѣсто. По другимъ своимъ функціямъ министерство внутреннихъ дѣлъ имѣетъ въ губерніи нѣсколько органовъ меньшаго значенія, но одинаковой степени. Именно по департаменту хозяйственному два органа: приказъ общественнаго призрѣнія по дѣламъ благотворительнымъ и комиссію народнаго продовольствія по дѣлу снабженія продовольствіемъ во время неурожая. Далѣе, по департаменту медицинскому оно имѣетъ: врачебную управу, комитетъ общественнаго здравія, оспенный комитетъ. По завѣдыванію тюрьмами со стороны хозяйственной и нравственнаго исправленія арестантовъ—губернскій тюремный комитетъ.

Судъ, слѣдовательно сенатъ (по судебнымъ департаментамъ) и министерство юстиціи имѣютъ въ губерніи: палату гражданскаго суда, палату уголовнаго суда, совѣстный судъ или совѣстнаго судью, а отчасти сюда относятся и губернскія правленія, губернскаго прокурора съ его помощниками (губернскими стряпчими).

Министерство финансовъ имѣетъ органъ казенную палату по дѣламъ о сборѣ податей, распредѣленіи фондовъ, контролѣ расходовъ. Она соотвѣтствуетъ спеціально департаментамъ окладныхъ и неокладныхъ сборовъ. По другой своей функціи — завѣдыванію частью недвижимыхъ государственныхъ имуществъ, именно горными заводами, оно имѣетъ особые органы. Горныя правленія, существуютъ не вездѣ, а только въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ находятся горные заводы, такъ что иногда округъ такого правленія заключаетъ нѣсколько губерній. По управленію горными заводами и промыслами губерніи раздѣляются на слѣдующія групы: 1) Уральскій горный округъ состоитъ изъ губерній: Пермской, Вятской, Оренбургской, Вологодской и Казанской. Имъ управляетъ «главный горный начальникъ» и «горное правленіе» (въ Екатеринбургѣ). 2) Заводы и промыслы Алтайскаго хребта; они управляются «главнымъ начальникомъ», званіе, соединенное съ должностью Томскаго губернатора, и горнымъ правленіемъ, находящимся въ Барнаулѣ. Заводы эти составляютъ частную собственность Государя Императора, поэтому съ 1855 года завѣдываніе ими передано изъ министерства финансовъ въ кабинетъ. 3) Нерчинскій округъ составляютъ заводы, находящіеся въ Нерчинскихъ горахъ. Имъ управляетъ «горный начальникъ» и Нерчинское горное правленіе. Заводы эти также принадлежатъ кабинету. 4) Замосковскій округъ составляютъ губерніи: Орловская, Тульская, Нижегородская, Тамбовская, Калужская, Пензинская, Владимірская, Рязанская и Ярославская. Управляется онъ Московскимъ горнымъ правленіемъ, предсѣдатель котораго — «бергъ-инспекторъ» — имѣетъ права главнаго начальника. 5) Заводами Олонецкой и Архангельской губерній управляетъ горный

начальникъ и горное правленіе, находящіеся въ Петрозаводскѣ. Горныя правленія устроены коллегіально. Они управляютъ не только казенными заводами и сборомъ горной подати съ частныхъ, но кромѣ того горнозаводскими крестьянами какъ въ хозяйственномъ, такъ и въ судномъ отношеніи. Съ 1861 года горнозаводскіе крестьяне постепенно обращаются въ свободныхъ. Заводы въ другихъ губерніяхъ не имѣютъ спеціальныхъ управленій. (Уст. Горный. Св. Зак. т. VII.) Кромѣ того, министерство финансовъ по департаменту неокладныхъ сборовъ имѣетъ спеціальныя провинціяльныя вѣдомства—соляныя правленія, каждое изъ нихъ составляетъ коллегію изъ управляющаго и двухъ совѣтниковъ. Обязанность соляныхъ правленій — 1) управлять казенными соляными озерами и ломками, 2) завѣдывать развозкой соли по губерніямъ. Соляныя правленія учреждены только въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ находятся соляныя озера и копи. Соляныхъ правленій шесть: Астраханское, Крымское, находящееся въ. г. Перекопѣ, Старорусское (Новгор. губ.), Дедюхинское въ городѣ того же имени Пермской губерніи, каждое изъ нихъ завѣдываетъ соляными озерами той губерніи, гдѣ оно находится; Онежское, Вологодской губерніи, Тотемскаго уѣзда, въ Леденгскомъ заводѣ, завѣдываетъ заводами Архангельской и Вологодской губерній; Илецкое при Илецкой Защитѣ (Оренб. губ.) завѣдываетъ Илецкими копями. Въ другихъ губерніяхъ, гдѣ нѣтъ соляныхъ правленій, развозка соли принадлежитъ вѣдомству казенныхъ палатъ, которыя по этой операціи пользуются тою же хозяйственною властью, которая дана солянымъ правленіямъ. (Свода Зак. т. VII, Уставъ о соли, ст. 11, 20 и друг.).

По дѣламъ поощренія торговли и фабрикъ, слѣдовательно по департаменту мануфактуръ и внутренней торговли, въ губерніи находятся мануфактурные совѣты, а въ нѣкоторыхъ и комерческіе совѣты, которые считаются отдѣленіями существующихъ двухъ подобныхъ установленій при министерствѣ финансовъ.

По департаменту внѣшней торговли оно имѣетъ об-

ширное спеціальное таможенное вѣдомство съ своей вооруженной силой. Въ таможенномъ отношеніи границы имперіи и царства Польскаго, которое въ таможенномъ управленіи соединено съ имперіей, раздѣляются на 16 округовъ, управляемыхъ окружными начальниками. Въ имперіи находится 13 округовъ, а остальные 3 въ царствѣ. Въ округахъ находится 62 таможни и 39 таможенныхъ заставъ.

Министерство государственныхъ имуществъ имѣетъ два органа: большой—палату государственныхъ имуществъ, и малый—спеціально по одному роду дѣлъ—коннозаводству, губернскій комитетъ о коннозаводствѣ. Указомъ 14-го Генваря 1864 г. учреждено 4 округа коннозаводства.

Министерство народнаго просвѣщенія имѣетъ дирекцію губернскихъ училищъ. Директоръ губернской гимназіи есть вмѣстѣ и начальникъ всѣхъ училищъ въ губерніи. Дирекціи составляютъ второстепенное дѣленіе. Между ними и министерствомъ стоятъ округи, управляемые попечителями. Округовъ 8: Петербургскій, Московскій, Казанскій, Кіевскій, Виленскій, Одесскій, Дерптскій и Кавказскій. Послѣдній состоитъ подъ главнымъ начальствомъ намѣстника. Училища въ Сибири находятся подъ начальствомъ тамошнихъ генералъ-губернаторовъ.

Главное управленіе почтъ, имѣетъ въ губерніи губернскую почтовую контору.

Главное управленіе путей сообщенія и публичныхъ зданій — губернскую дорожную и строительную комиссію. Кромѣ того существуетъ еще болѣе крупное дѣленіе на округи, которыхъ 12 (Уст. Путей Сообщ. ст. 5 Св. Зак. т. XII), каждый заключаетъ отъ 2 до 8 губерній. Но округи не составляютъ высшихъ инстанцій для губернскихъ учрежденій,—какъ въ вѣдомствѣ просвѣщенія и другихъ, гдѣ существуетъ сверхъ губернскаго еще окружное дѣленіе. И. округи и коммисіи составляютъ равностепенныя дѣленія, каждому данъ особый родъ дѣлъ. Именно, водяныя сообщенія и государственныя сухопутныя дороги отнесены къ вѣдомству округовъ,—а прочія сухопутныя дороги и публичныя зданія находятся въ вѣдомствѣ комиссій, которыя

*

отчитываются непосредственно въ главное управленія (Уст. Строит. ст. 2, 6 и друг.). Окружныя правленія устроены колегіально и имѣютъ равную степень съ губернскими присутственными мѣстами. (Уст. Путей Сообщ. ст. 22.)

Дѣленіе церковное почти совпадаетъ съ гражданскимъ; за рѣдкимъ исключеніемъ епархія заключаетъ губернію, епископскій престолъ находится въ губернскомъ городѣ. Мы видѣли, что въ древней Россіи церковное управленіе имѣло свое историческое дѣленіе. Со временъ Екатерины II мало по малу это дѣленіе начинаетъ сливаться съ общимъ административнымъ, — епархіи совпадаютъ съ губерніями, архіерейскія каѳедры переносятся въ губернскіе города. Этотъ процессъ завершился при Павлѣ I *). Съ той поры постоянно съ открытіемъ новой губерніи открывалась и новая епархія. Церковь Малороссійская, которая и послѣ присоединенія Малороссіи въ теченіе 50 лѣтъ оставалась внѣ подчиненія Московскому патріарху, подверглась тому же ходу вещей. Кіевскій митрополитъ пересталъ быть главою малороссійскаго духовенства и сдѣлался только архіереемъ Кіевской епархіи; каѳедры архіерейскія перенесены были въ губернскіе города, и малороссійскія епархіи подчинены синоду. Грузинская церковь также починена синоду, — но она сохранила свою цѣлость и нѣкоторою автономію. Архіепископъ Карталинскій носитъ званіе екзарха Грузіи и ему подчинены мѣстные архіереи чрезъ Грузино-Имеритинскую контору св. синода. Число Грузинскихъ епархій впрочемъ уменьшено, ихъ всего пять, притомъ несовпадающихъ съ губернскимъ дѣленіемъ—Карталинская, Имеретинская, Мингрельская, Гурійская, Абхазская **). За тѣмъ въ имперіи число епархій соотвѣтствуетъ

---

*) Полн. Собр. Зак. т. XII, № 16,658, указъ 6-го мая 1788 г.: „Приводя раздѣленіе епархій по возможности въ сообразность съ настоящимъ раздѣленіемъ губерній, повелѣваемъ“... Идетъ повелѣніе объ упраздненіи нѣкоторыхъ епархій, напр. Крутицкой, Устюжской, перенесенія нѣкоторыхъ каѳедръ въ губернскіе города и о назначеніи большей частій епархій предѣловъ губерній. См. также № 19,156.

**) Въ началѣ нынѣшняго столѣтія въ Закавказскомъ краѣ были четы-

числу губерній и областей съ слѣдующими исключеніями: 1) въ четырехъ сѣверозападныхъ губерніяхъ только двѣ епархіи — Минская и Литовская (Виленская); 2) въ трехъ прибалтійскихъ губерніяхъ одна—Рижская епархія; Ревельскій епископъ викарій Петербургскаго митрополита; 3) въ Семипалатинской области нѣтъ особаго архіерея; 4) въ Оренбургской губ. двѣ епархіи—Уфимская и Оренбургская. Замѣтимъ при этомъ, что православная церковь въ царствѣ Польскомъ (епархія Варшавская) и въ Финляндіи (епархія Выборгская, викаріатъ Петербургской) находятся также подъ управленіемъ синода и духовенство ихъ остается русскимъ.

Въ отношеніи церковнаго управленія Россія достигла большаго его сліянія съ общимъ, нежели Франція. Измѣненіе своеобразнаго дѣленія на епархіи французское собраніе 1789-91 года считало одной изъ величайшихъ своихъ побѣдъ. Оно говорило, что этой мѣрой вырывается у католической церкви своеобразная почва (deraciner l'Eglise). Борьба была очень сильная между Франціей и папой по этому вопросу. Но все таки, церковное дѣленіе Франціи не совпадаетъ вполнѣ съ административнымъ. У насъ сліяніе полное, и совершилось оно незамѣтно.

Управленіе римско-католической церковью раздѣляется на 6 епархій: Виленскую, заключающую въ себѣ Виленскую и Гродненскую губерніи, Тельшевскую, для Ковенской и Курляндской, Луцко—Житомирскую для Кіевской и Волынской губерній, Минскую, Каменецкую (Подольскую), Тираспольскую для церквей, находящихся въ Новороссіи, Бессарабіи и на Кавказѣ,—Могилевскую архіепархію, къ которой принадлежатъ церкви Могилевской губерніи и всѣхъ другихъ губерній Россіи и Финляндіи, не входящихъ въ составъ прежде названныхъ епархій. Могилевскій архіепископъ есть

ре отдѣльныя церковныя управленія, въ которыхъ считалось 21 епархія,— въ одной Карталиніи и Кахетіи было 13 епархій. Указомъ 28 дек. 1818 года собственно въ Грузіи учреждена одна епархія, архіерею которой данъ титулъ екзарха Грузіи, ему впослѣдствіи подчинены епархіи Имеретіи, Мингреліи, Гуріи. См. *Ист. Грузинской Іерархіи*. Москва. 1853 г.

митрополитъ всѣхъ римско-католическихъ церквей, прочіе епархіальные архіереи считаются его суффраганами *). Такое распредѣленіе епархій зависитъ отъ неравномѣрнаго распространенія католическаго исповѣданія,—главная масса его послѣдователей (2,600,000 изъ 3-хъ мильоновъ) обитаетъ въ Литовскихъ и юго-западныхъ губерніяхъ.

По управленію евангелическо-лютеранскимъ исповѣданіемъ имперія раздѣляется на 8 округовъ, объемъ которыхъ чрезвычайно неравномѣренъ, что происходитъ отъ неравномѣрнаго распредѣленія послѣдователей этого исповѣданія;—такъ какъ три четверти лютеранскаго населенія имперіи (1,400 тысячъ изъ 1,900 тысячъ) составляютъ жители трехъ прибалтійскихъ губерній, то естественно что большая часть округовъ упадаетъ на эти земли. Но кромѣ того нѣмецкій средневѣковый духъ, который такъ силенъ въ прибалтійскихъ провинціяхъ, выразился въ особомъ церковномъ управленіи нѣкоторыхъ городовъ. Такъ округи Рижскій и Ревельскій состоятъ только изъ двухъ этихъ городовъ, округъ Эзельскій изъ одного острова Эзеля (Аренбургскаго уѣзда), имѣвшаго отдѣльную историческую жизнь. Округи Лифляндскій и Эстляндскій заключаютъ губерніи тѣхъ же именъ. Къ Курляндскому округу сверхъ Курляндіи причислены шесть сѣверо-западныхъ губерній. Округъ Московскій заключаетъ 22 внутренныя и восточныя губернія, Сибирь и Кавказскій край; Петербургскій округъ составляютъ всѣ остальныя губерніи. Во главѣ каждаго округа стоитъ консисторія, на половину изъ свѣтскихъ членовъ, и генералъ-суперъ-интендентъ или суперъ-интендентъ. У насъ всѣ вообще иновѣрческія исповѣданія пріурочены къ какой нибудь народности,—система, которая смѣшивая религію съ національностью до сихъ поръ служитъ едвали не главнымъ препятствіемъ къ образованію общей русской національности, независимо отъ исповѣданія. По этой системѣ лютеранизмъ пріуроченъ въ нѣмецкой національности, — и это до такой степени, что всѣ дѣла

*) Уст. Инос. Исп. Св. Зак. т. XI, ст. 11, 12, 13. 17 и слѣд.

въ консисторіяхъ производятся на нѣмецкомъ языкѣ, самыя донесенія министру всѣ консисторіи, кромѣ Петербургской и Московской, пишутъ на томъ же языкѣ: (Уст. Лютеранской церкви. Св. Зак. т. XI). Консисторіямъ данъ рангъ губернскимъ присутственныхъ мѣстъ. (Тамъ же, ст. 448). Генеральная консисторія, центральное мѣсто управленія духовными дѣлами лютеранскаго исповѣданія, имѣетъ рангъ высшаго правительственнаго мѣста.

Армянская церковь имѣетъ для своего центральнаго управленія Эчміадзинскаго патріарха, католикоса всѣхъ Армянъ, и синодъ. Мѣстное управленіе составляютъ 6 епархій, изъ нихъ 4 для Закавказскаго края: Эриванская, Грузинская, Карабагская, Ширванская. Пятая епархія Нахичеванская, къ округу которой относятся Петербургъ, Москва, губерніи Екатеринославская, Херсонская, область Бессарабская. Вся остальная имперія составляетъ округъ Астраханской епархіи. Во главѣ епархіи стоитъ архіерей и консисторія.

Для управленіе дѣлами магометанскаго исповѣданія имперія раздѣлена на два округа: Таврическій, къ которому относятся Таврическая и западныя губерніи, Оренбургскій, заключающій всѣ остальныя. Во главѣ перваго стоитъ «магометанское духовное правленіе», находящееся въ Симферополѣ, во главѣ втораго «магометанское духовное собраніе» въ Уфѣ. Первое состоитъ въ вѣдомствѣ Таврическаго губернскаго правленія, слѣдовательно имѣетъ уѣздный рангъ, — второе постановлено нѣсколько выше: жалобы на него приносятся начальнику губерніи, который представляетъ ихъ министру.

Еврейскій культъ не имѣетъ учрежденій, соотвѣтствующихъ провинціяльнымъ. Дѣлами культа ламайскаго управляетъ Астраханская палата государственныхъ имуществъ и лама.—Послѣдній назначается высочайшимъ указомъ. Онъ завѣдываетъ духовными дѣлами въ тѣсномъ смыслѣ слова. (Св. Зак. т. XI, Уст. Иностр. Исп. ст. 1271 и другія).

Военное управленіе до сихъ поръ одной частью своей совпадало съ губернскимъ. У насъ существовало раздѣленіе

войскъ на подвижныя и неподвижныя, такъ называемые гарнизонные батальоны и инвалидныя команды. Въ каждой губерніи есть начальникъ этихъ войскъ—командиръ гарнизоннаго батальона и вмѣстѣ инвалидныхъ командъ уѣздовъ. Онъ состоитъ въ извѣстномъ подчиненіи губернатору, но, кромѣ того имѣетъ въ окружномъ генералѣ корпуса внутренней стражи непосредственнаго начальника. Въ нѣкоторыхъ городахъ главные начальники такихъ войскъ были изъяты отъ общей связи съ гражданскимъ управленіемъ (коменданты), а въ нѣкоторыхъ губерніяхъ начальники постоянныхъ войскъ вмѣстѣ и начальники гражданскаго управленія (военные губернаторы, управляющіе и гражданскою частью). Теперь вводится новое раздѣленіе государства въ военномъ отношеніи на округи, изъ которыхъ каждый будетъ заключать нѣсколько губерній. До послѣдняго времени управленіе арміи страдало большими недостатками. Войска мѣстныя (гарнизонные батальоны, крѣпостные полки, этапныя команды) имѣли свое особенное окружное и губернское управленія. Войска полевыя были раздѣлены на корпуса (силою до 60,000 человѣкъ). Часть хозяйственная—провіантская и комиссарьятская—была совершенно отдѣлена отъ полеваго военнаго управленія. Артилерія и инженеры имѣли опять свое особое окружное начальство.

Невыгоды такого управленія состояли въ томъ, что весь контроль сосредоточивался въ одномъ военномъ министерствѣ, которое поэтому было до крайности обременено. Корпуса, представляя слишкомъ большую единицу, никогда почти не оставались въ своемъ составѣ въ военное время. Смотря по обстоятельствамъ, изъ дивизій формировались и меньшія и большія корпусовъ части,—тогда надобно было для нихъ устроивать отдѣльные штабы. Эти причины побудили измѣнить систему. Генералъ Милютинъ, вскорѣ по вступленіи въ управленіе военнымъ министерствомъ, составилъ планъ новой организаціи военнаго управленія совершенно по образцу Франціи. Планъ этотъ начался приводиться въ исполненіе съ 1862 года. Россія раздѣлена на

округи, дѣленіе крупнѣе французскихъ территорьяльныхъ дивизій. Въ каждомъ округѣ учреждается окружный генералъ съ правами главнокомандующаго, при немъ совѣтъ, штабъ округа, окружное интендантское, артилерійское, инженерное, медицинское управленія. Окружный генералъ, совѣтъ, штабъ и пр. представляютъ мѣстныхъ: военнаго министра, военный совѣтъ, департаменты военнаго министерства. Имъ удѣляется значительная степень власти, за министерствомъ остается контроль и высшее наблюденіе. Словомъ въ первый разъ Россія получаетъ военно-провинціяльныя учрежденія. Окружному генералу подчинены въ хозяйственномъ и инспекторскомъ отношеніи всѣ безъ исключенія войска и военныя учрежденія, находящіяся въ районѣ округа. Полевыя войска дѣлятся на дивизіи; мѣстныя имѣютъ прежнее губернское управленіе. Окружной генералъ въ мирное время имѣетъ надъ войсками только инспекторскую власть. Въ военное—онъ прямой и полный начальникъ всѣхъ войскъ, находящихся въ районѣ округа. Округовъ предположено 10; при составѣ ихъ принято во вниманіе главнымъ образомъ количество войскъ, обыкновенно находящихся въ губерніяхъ,—поэтому число губерній въ округѣ весьма различно. Впрочемъ, кромѣ этого главнаго начала приняты и другія,—особенный характеръ нѣкоторыхъ частей имперіи: Финляндіи, Остзейскихъ губерній. С.-Петербургскій округъ состоитъ изъ 5 губерній: Петербургской, Новгородской, Псковской, Олонецкой и Архангельской; Московскій изъ 11: Московской, Тверской, Ярославской, Вологодской, Костромской, Владимірской, Нижегородской, Смоленской, Калужской, Тульской и Рязанской; Финляндскій изъ великаго княжества; Виленскій изъ семи сѣверозападныхъ губерній, Кіевскій изъ трехъ югозападныхъ, Одесскій изъ Новороссійскихъ и Бессарабіи, Рижскій изъ трехъ Остзейскихъ, Варшавскій изъ царства Польскаго; Харьковскій изъ 6 губерній: Харьковской, Курской, Орловской, Черниговской, Полтавской, Воронежской; Казанскій изъ 9 губерній: Казанской, Пермской, Вятской, Симбирской, Самарской, Саратовской, Астраханской, Пен-

зенской и Тамбовской. Въ настоящее время открыты округи Варшавскій, Кіевскій, Одесскій, Виленскій, Рижскій, а остальные предположено открыть въ скоромъ времени. Кромѣ того будетъ введено окружное управленіе съ нѣкоторыми измѣненіями и въ остальной Россіи: Сибири, Оренбургѣ, Кавказѣ.

Основное начало всякой правильной администраціи есть отдѣленіе военной власти отъ гражданской. Соединеніе въ однѣхъ рукахъ той и другой допускается только въ военное время или въ тѣхъ отдаленныхъ частяхъ государства, какъ напр. нашъ Кавказъ или французскій Алжиръ, которыя находятся постоянно въ военномъ состояніи. Поэтому окружнымъ генераламъ не дано никакого вліянія на гражданскую часть. Но вслѣдствіе чрезвычайныхъ обстоятельствъ въ открытыхъ военныхъ округахъ власть военная соединена съ гражданскою; генералъ-губернаторы Кіевскій, Виленскій, Одесскій, Рижскій вмѣстѣ и начальники округовъ. Это временная мѣра. Но нѣсколько трудно понять, почему вновь открытые округи заключаютъ въ себѣ районы, вполнѣ соотвѣтствующіе генералъ-губернаторствамъ.

Мы упомянули, что народное просвѣщеніе, пути сообщенія имѣютъ еще высшее губернскаго дѣленія на округи. Относительно высшей полиціи имперія также раздѣляется на округи жандармскіе. Поэтому-то адмистративное значеніе губернскихъ городовъ неодинаково. Тѣ, въ которыхъ находятся, кромѣ общаго губернскаго управленія, еще центры округовъ просвѣщенія, путей сообщенія, военнаго управленія, жандармскаго, естественно получаютъ болѣе значенія. Отъ нихъ зависятъ въ нѣкоторомъ отношеніи другія губерніи,—наконецъ большой штатъ увеличиваетъ жизнь города.

Наше территоріальное дѣленіе съ его характеромъ довольно общее въ Европѣ. Франція, Италія, Испанія, Бельгія, значительная часть германскихъ государствъ имѣютъ такое же дѣленіе; Англія, Австрія, Пруссія, Голландія удержали историческое *).

*) Batbie, Traité theorique и pratique de droit public et administratif

Французская система дѣленія, будучи основана на одномъ съ нами принципѣ, представляетъ болѣе стройности, однообразія, такъ сказать военнаго. Здѣсь нѣтъ сословій, которыя у насъ парализируютъ однообразіе и однокачественность общиннаго дѣленія, нѣтъ племенъ, нѣтъ провинцій съ особыми учрежденіями. Почва общественная тамъ удивительно однообразна. Въ отношеніи общей администраціи Франція имѣетъ 4 степени: 89 департаментовъ, 373 arondissement (уѣздовъ), 2,904 кантона, 37,965 общинъ. Община заключаетъ въ себѣ круглымъ числомъ 1,000 жителей, кантонъ 13,000, округъ 94,000, департаментъ болѣе 400,000. Въ церковномъ (католическомъ) отношеніи она раздѣляется на 17 митрополій и 68 епископій (епископіи тамъ части митрополій, епископы—суффраганы митрополита). Въ судебномъ отношеніи только низшія ступени совпадаютъ съ общимъ административнымъ дѣленіемъ, именно въ каждомъ кантонѣ есть мировой судья, въ каждомъ уѣздномъ городѣ трибуналъ первой инстанціи,—но высшихъ судовъ (cour imperiale) менѣе чѣмъ департаментомъ: ихъ всего 28, такъ что въ судебномъ округѣ (кромѣ Корсиканскаго и колоніальныхъ) не менѣе 3 департаментовъ. Одна часть уголовной юстиціи впрочемъ совпадаетъ съ департаментомъ, именно cour d'assises. По военной части Франція имѣетъ 5 военныхъ начальниковъ, обыкновенно маршаловъ, — это называется grands commandements, — далѣе 22 военныхъ территоріальныхъ дивизіи, слѣдовательно эти дѣленія выше департаментскихъ, каждая дивизія заключаетъ нѣсколько департаментовъ, — но послѣдняя ступень subdivision совпадаетъ съ департаментомъ. Значеніе военныхъ территоріальныхъ дивизій тоже, что и введенныхъ у насъ въ послѣднее время (по образцу Франціи) военныхъ округовъ—военно-хозяйственное, инспекторское. Берега раздѣляются по морскому управленію на 5 морскихъ

1863 г. Въ 4-мъ томѣ очень обстоятельно изложено административное раздѣленіе Франціи въ связи съ другими государствами.

префектуръ или округовъ, въ главѣ каждаго стоитъ морской префектъ—адмиралъ; префектуры раздѣляются на отдѣленія. Дѣленіе по части просвѣщенія состоитъ изъ 17 учебныхъ округовъ, называемыхъ академіями, во главѣ ихъ ректоръ и conseil academique. Впрочемъ окружному управленію подчинены только высшія и среднія учебныя заведенія, низшія школы находятся подъ управленіемъ губернатора (префекта департамента). Въ каждомъ департаментѣ находится инспекторъ и conseil départamental pour l'instruction publique. Инспекторъ (соотвѣтствуетъ нашему директору училищъ губерніи) находится подъ двойной властью: ректора по части среднихъ заведеній, префекта по дѣламъ низшихъ училищъ. Наконецъ въ каждомъ уѣздѣ находится инспекторъ начальныхъ училищъ (соотвѣтствуетъ нашему уѣздному смотрителю). Управленіе путей сообщенія состоитъ изъ 16 округовъ (inspections générales). Въ подчиненіи инспекціи находится въ каждомъ департаментѣ ingénier en chef (губернскій инженеръ), а ему подчинены уѣздные инженеры. Департаментскій инженеръ не только инспекторъ дорогъ, но онъ же составляетъ смѣты и проекты всѣхъ общественныхъ построекъ. Онъ находится также въ двойномъ подчиненіи — инспекціи и префекта, послѣдняго касательно проектовъ и смѣтъ. Дѣленіе финансовое совпадаетъ съ департаментскимъ и вообще съ общимъ административнымъ. Въ каждомъ департаментѣ въ паралель съ нашей казенной палатой существуетъ recette générale. Она состоитъ изъ 4-хъ отдѣленій и составляютъ ее 4 чиновника— directeur des contributions directs (отдѣленіе прямыхъ налоговъ), directeur des contributions indirects (косвенныхъ налоговъ), de l'engistrement (гербовой пошлины), inspecteur des postes (губернскій почтмейстеръ). Въ уѣздѣ находится recette particulière (уѣздное казначейство). Для управленія лѣсами (главнымъ и почти единственнымъ родомъ государственныхъ имуществъ во Франціи) учреждено 32 округа— conservations forestières, каждый подъ начальствомъ conservateur. Округамъ подчинено 140 инспекцій, далѣе 447 отдѣленій (cantonement) подъ начальствомъ insepcteur или

garde général съ 9,000 человѣкъ лѣсной стражи.—Таможенное управленіе состоитъ изъ 30 дирекцій.

Такимъ образомъ во Франціи много вѣтвей управленія имѣютъ дѣленіе высшее по объему обще-адмистративнаго— судъ, военная часть, морская, лѣса и проч. Нѣкоторыя изъ нихъ имѣютъ подчиненныя дѣленія, совпадающія съ департаментомъ, другія не имѣютъ.

Англія сохранила свое историческое дѣленіе во всей его несоразмѣрности, даже со всѣми аномаліями; точно также неизмѣнныхъ остался характеръ провинціяльнаго управленія—Selfgovernement. Но онъ нейдетъ далѣе полиціи и экономическихъ интересовъ. Ничего политическаго не осталось въ провинціи. Только архипелагъ у французскихъ береговъ (Жерзе, Гернзе) имѣетъ свой парламентъ. Англія обладаетъ вполнѣ *государственною* централизаціею, подобно континентальнымъ государствамъ,—децентрализація ея только чисто *административная*. Она раздѣляется и теперь, какъ во времена былыя, на графства. Величина ихъ само собою весьма различна, потому что происхожденіе ихъ самородное, историческое. Такъ въ графствѣ Іоркъ 1,700,000 жителей, а въ Рютландѣ всего 23,000. Вообще среднее число жителей графства 400,000. Правъ политическихъ провинція не имѣетъ, но это не мѣшаетъ оставаться нѣкоторымъ куріознымъ формальностямъ. Такъ графство Ланкширъ имѣетъ до сихъ поръ при королевѣ особаго канцлера (обыкновенно одинъ изъ министровъ), и безъ его подписи ни одно постановленіе, обязательное для всей Великобританіи, не можетъ быть обязательно для графства. Это объясняется исторіей. Герцогъ Ланкастерскій, вступившій силою оружія на англійскій престолъ подъ именемъ Генриха IV, опасаясь также легко его потерять, захотѣлъ обезпечить себя на такой случай владѣніемъ родовымъ, не связывая его съ королевствомъ. Средневѣковыя графства имѣли часто владѣнія и далеко внѣ своей территоріи, какъ теперь нѣкоторыя нѣмецкія государства или швейцарскіе кантоны,—вслѣдствіе войнъ, браковъ государей и другихъ причинъ. Этотъ остатокъ

старины остался нетронутымъ въ Англіи; территорія графства не подвергалась не только ломкѣ, на даже округленію, многія графства имѣютъ черезполосныя владѣнія. Только въ 30-хъ годахъ текущаго столѣтія разрѣшено было соединять эти клочки съ тѣмъ графствомъ, въ предѣлахъ котораго они находятся, но только для парламентскихъ выборовъ. Графство заключаетъ, какъ провинція, и города и селенія, но есть 17 городовъ, которые по королевскимъ привилегіямъ составляютъ каждый отдѣльно графство, т. е. имѣютъ свое отдѣльное отъ провинціи управленіе,—это countiens corporate.

Графство раздѣлялось прежде на сотни и десятки (hundred, tythings, на сѣверѣ wards). Это было дѣленіе преимущественно военное. При Георгѣ IV для юстиціи графства были раздѣлены на особенныя части, несоотвѣтствующія сотнямъ. Кромѣ судебнаго дѣленія бываютъ в нѣкоторыхъ графствахъ и другія специальныя, такъ графство Іоркъ раздѣляется на три округа (trithings) только для дѣлъ полиціи и милиціи. Единицей раздѣленія служитъ приходъ. Сначала онъ имѣлъ только церковное значеніе, подобно нашему, но потомъ къ сферѣ дѣятельности приходскихъ старостъ присоединились дѣла благотворительности, дороги, мосты, полиція, такъ что приходъ сдѣлался вполнѣ общественнымъ управленіемъ, изъ котораго исключаются только такъ называемые Parlamentary boroughs и Mynicipal boroughs, ихъ болѣе 200. Они имѣютъ каждый свою историческую конституцію. Въ 1835 г. издано было общее городовое положеніе, но съ предоставленіемъ городамъ права принять его или не принять,—большая часть не приняли.

Такимъ образомъ въ дѣленіи Англіи сохранились, какъ во множествѣ другихъ ея учрежденій, историческая почва, привязанность къ старинѣ со всею пестротою, со всѣми аномаліями. Такъ какъ Англія не знаетъ администраціи въ континентальномъ смыслѣ, то только поэтому она можетъ обходиться съ такимъ пестрымъ дѣленіемъ.

Голландія сохранила также свое историческое дѣленіе.

Хотя она теперь не федерація и ея провинціи не думаютъ о политической роли, но остатки прежней полноправности существуютъ въ формѣ выборнаго управленія. Каждая провинція (величина которыхъ далеко неодинакова) имѣетъ провинціальные чины, которые избираютъ изъ себя для постоянной администраціи комиссію, въ рукахъ которой собственно и находится все управленіе. Король назначаетъ комисара, который есть представитель центральной власти, хотя далеко не съ значеніемъ префекта или нашего губернатора. Такая форма управленія лежитъ и на округахъ и на общинахъ. Общины избираютъ для управленія совѣтъ Raad и исполнительную комиссію, члены которой называются Wetthouders, т. е. охранители законовъ.

Бельгія, которая такъ сильно подчинялась французскому духу, такъ много взяла учрежденій и законовъ отъ Франціи, въ провинціяльномъ устройствѣ осталась вѣрной своей исторіи и бывшему союзу съ Голландіей, такъ что ея провинціяльныя учрежденія почти тѣже, что и въ Голландіи: 9 историческихъ провинцій, въ каждой conseil provincial, избираемый ежегодно и собирающійся самъ собою, безъ созванія или дозволенія правительства, въ его рукахъ хозяйственное управленіе. Онъ избираетъ постоянный комитетъ (Deputation parmanante de conseilprovincial) для дѣлъ, нетерпящихъ отлагательства. Дальнѣйшее дѣленіе носитъ французскія названія: arrondissement, кантонъ, община. Община такъ же организована, какъ и провинція. Въ ней есть conseil communal съ постояннымъ исполнительнымъ комитетомъ, называемымъ collège d'echevins. Оба эти собранія находятся подъ предсѣдательствомъ бургомистра.

Австрія состоитъ изъ частей историческихъ, мало того изъ историческихъ національностей. Герцогства Австрія, Силезія, Тироль, Каринтія, Моравія, пожалуй даже Богемія, могутъ быть разсматриваемы, только какъ историческія провинціи, потому что государственная связь имѣетъ относительно ихъ крѣпкую основу. Но Венгрія, Венеція, Галиція—это отдѣльныя національности, изъ которыхъ первая даже по праву отдѣльное государство. Извѣстно, что Ав-

стрійскіе императоры постоянно стремились сплотить въ одно цѣлое свои разрозненныя владѣнія, обратить ихъ въ провинціи одной имперіи,—эта попытка и теперь продолжается въ либеральной формѣ: общаго для всей монархіи парламента, но притомъ съ предоставленіемъ каждой исторической части провинціяльныхъ выборныхъ собраній. Понятно, что части монархіи весьма неравномѣрны. Тогда какъ Буковина и Силезія имѣютъ по полумильону населенія, Богемія имѣетъ до 5, а Венгрія, даже за послѣдовавшимъ отъ нея вслѣдствіе пораженія отдѣленіемъ разныхъ земель, до 10 мильоновъ, т. е. почти треть населенія всей монархіи. Какія бы усилія ни дѣлало австрійское правительство, оно никогда не успѣетъ создать твердаго государства, уже по одному тому, что въ немъ будетъ такая одна составная часть, которая заключаетъ треть всего государства. Части монархіи управляются — бóльшія намѣстниками (Statthalter) и называются намѣстничествами (Statthaltereien), меньшія (Каринтія, Буковина) губернскими управленіями (Landesbehoerde). Венгрія раздѣляется на 46 комитатовъ (графствъ), комитатъ на округи, называемые Processus. Внѣ дѣленія на комитаты находится 3 вольныхъ округа и 16 вольныхъ городовъ. Другія части монархіи имѣютъ или двухстепенное дѣленіе на Kreise (округи) и потомъ на уѣзды (Bezirke), или только одно уѣздное. Въ первоначальномъ дѣленіи различаются города отъ сельскихъ общинъ (Gemeinde). Большія дворянскія помѣстья могутъ получить право составлять особую общину, т. е. непосредственно относиться къ уѣзду. Дѣлами общины управляетъ комитетъ выборныхъ (Gemeindevorstand).

Пруссія также сохранила свое историческое дѣленіе на Бранденбургъ, Силезію, Померанію, Саксонію и проч. Впрочемъ политическаго характера провинціи не имѣютъ. Если исключить восточную Познань и часть Восточной Пруссіи, то мы получимъ изъ Пруссіи однородное по языку и цивилизаціи тѣло. Прусскія провинціи раздѣляются на округи (Regierungsbezirck), округи на уѣзды (Kreise), такъ что здѣсь въ противоположность съ Австріей Bezirck

есть высшее дѣленіе, Kreise низшее. Провинція управляется губернаторомъ (Ober-Praesident) и выборнымъ совѣтомъ—Landtag. Въ округѣ управляетъ Regierungs Praesident и при немъ совѣтъ—Regierungsrath. Въ уѣздѣ находится совѣщательное выборное собраніе—Kreisversammlung и начальникъ—Landrath, назначаемый королемъ изъ числа 3-хъ кандидатовъ, представляемыхъ совѣтомъ.

Испанія, въ которой историческое дѣленіе такъ глубоко врѣзалось въ нравы и духъ народа, въ послѣднее время, т. е. со времени развитія конституціоннаго правленія, сдѣлала большой шагъ къ централизаціи. Государство раздѣлено по французской системѣ и всѣ провинціяльныя власти организованы по тому же образцу. Въ Испаніи теперь 49 провинцій (вмѣсто прежнихъ 14 королевствъ), населеніе которыхъ соотвѣтствуютъ французскимъ департаментамъ. Управляетъ провинціей губернаторъ (прежде онъ назывался *политическій начальникъ*, Jefe politico), при участіи выборнаго совѣта, функціи котораго соотвѣтствуютъ французскому conseil général. Но дальнѣйшихъ подраздѣленій менѣе, чѣмъ во Франціи. Именно въ административномъ отношеніи слѣдуютъ непосредственно за провинціей общины, которыя организованы въ 1837 г. по французскому принципу, ихъ ayuntamento совершенно соотвѣтствуетъ французскому conseil municipal, ихъ алкадъ—меру. Только въ судебномъ отношеніи есть дѣленіе среднее между общиной и провинціей на partidos (округи).

Разсматривая губернію съ административной точки зрѣнія, можно ее опредѣлить слѣдующимъ образомъ: губернія есть такая часть территоріи государства, которая имѣетъ органы судебные, правительственные, финансовые, непосредственно подчиненные центральной власти. Такъ какъ бытовая провинція у насъ очень слаба, то народъ обыкновенно называетъ губерніей именно сумму губернскихъ властей, правительственный штатъ, и въ переносномъ смыслѣ мѣсто его пребыванія. Мы говорили, что самое совокупленіе многихъ вѣтвей управленія въ извѣстномъ центрѣ, когда эти вѣтви устроены довольно сильными администра-

тивными корпусами, можетъ быть зерномъ для развитія жизни бытовой провинціи. Этому могущественно способствуетъ одно начало, вводимое государствомъ. Именно, даетъ ли оно извѣстному административному дѣленію характеръ *юридическаго лица* (personne morale), или нѣтъ. Подъ юридическимъ лицомъ разумѣется такая агломерація, которая имѣетъ свою свободную (выборную) организацію, своихъ дѣятелей, а въ гражданскомъ отношеніи имѣетъ право на собственность, на обязательства, право быть истцомъ и отвѣтчикомъ (ester en justice). Изъ всѣхъ нашихъ дѣленій только общины (городская и сельская) суть юридическія лица, оттого онѣ сравнительно крѣпкія тѣла; губернія не имѣетъ качества моральнаго лица, она не имѣетъ ни своей собственности, ни права вступать въ обязательства (напр. заключать займы), ни быть на судѣ, у ней нѣтъ земскаго оранга (дворянство, какъ увидимъ, только косвенно и далеко не вполнѣ есть въ нѣкоторыхъ случаяхъ представитель губерніи). Такое же значеніе имѣетъ и уѣздъ. Дѣленіе на станы есть спеціально полицейское. Характеръ губерніи, какъ чисто административнаго дѣленія, у насъ выдержанъ болѣе, чѣмъ въ какомъ либо другомъ государствѣ.

ГЛАВА III.

ГУБЕРНІЯ, КАКЪ ТЕРРИТОРІЯ.

1) Значеніе объема для государства и провинціи.—2) Условія объема провинціи.—3) Разборъ объема нашихъ губерній.—4) Центры губерній.

Разсматривая губернію, какъ административное дѣленіе, первый вопросъ, который мы должны себѣ задать, естественно долженъ состоять въ томъ, удовлетворяетъ ли это раздѣленіе той цѣли, для которой сдѣлано.

Вопросъ объ объемѣ территоріи и количествѣ ея населенія играетъ немаловажную роль на всѣхъ ступеняхъ общественной жизни и въ общинѣ, и въ провинціи, и въ государствѣ. Древніе философы полагали, что населеніе государства не должно превышать нѣсколькихъ тысячъ гражданъ, т. е. число, которое теперь достаточно только для общины. Въ наше время едва ли можно полагать нормальное число жителей для государства менѣе 4 мильоновъ. Теперь жизнь государства очень сложная; если въ немъ будетъ малое число жителей (напр. 1 мильонъ), оно не въ состояніи выдержать ни съ внутренней, ни съ внѣшней стороны государственнаго хозяйства, ему трудно будетъ устроить юстицію, какъ слѣдуетъ, т. е. три степени суда, въ особенности хорошій кассаціонный судъ, ему трудно и даже невозможно имѣть всѣ тѣ учрежденія для наукъ и искусствъ, которыя теперь необходимы для полнаго развитія умственной жизни. Словомъ его жизнь внутренняя и всѣ ея отправленія будутъ вялы, безцвѣтны, и оно будетъ зависѣть отъ

*

другихъ государствъ въ своемъ развитіи. Съ внѣшней стороны ему почти невозможно поддержать рангъ государства, содержать дипломатическое и консульское представительство, средства военной защиты, участіе въ міровыхъ дѣлахъ.

Для государства нѣтъ предѣла въ maximum, а только въ minimum; но для другихъ формъ общественной жизни долженъ быть предѣлъ и въ томъ и въ другомъ отношеніи. Такъ для общины полагаютъ предѣлъ, напримѣръ Токвиль, не менѣе 1 и не болѣе 2,000 душъ, Реньо даже въ 10,000. Конечно, здѣсь играетъ также роль пространство. Сказанные предѣлы назначены только для сельскихъ обществъ густо населенныхъ странъ Сѣверной Америки и Франціи. Но для городовъ естественно эти цифры не пригодны. Городъ хотя бы имѣлъ и 100 тысячъ и болѣе жителей, все-таки составляетъ одну недробимую единицу, вслѣдствіе сравнительной незначительности территоріи, а главное по тѣсной связи жителей. Предѣлы общины выводятся изъ той роли, которая назначена общинѣ. Она не должна быть слишкомъ мала, иначе она не будетъ имѣть людей для замѣщенія должностей по различнымъ частямъ общественнаго управленія, тогда ей придется самое меньшое — соединять въ одномъ лицѣ нѣсколько разнородныхъ должностей (напр. судейскую и полицейскую), слѣдовательно имѣть дурное управленіе. Далѣе она не будетъ имѣть средствъ для содержанія школы, церкви, больницы и тому подобныхъ заведеній. Съ другой стороны она не должна быть велика: надобно, чтобы члены ея знали другъ друга, чтобы собранія, и притомъ частыя, не были затруднительны, чтобы лица общественныя не отлучались далеко и надолго отъ своихъ жилищъ, другими словами, чтобы они могли служить даромъ.

Мы считали необходимымъ указать хотя въ самомъ общемъ видѣ на значеніе объема для государства и общины, чтобы яснѣе представить обсужденіе вопроса относительно провинціи.

Начало числа и мѣры имѣетъ значеніе и въ провинціи.

Когда провинція существуетъ, какъ исторически-бытовая, тогда нѣтъ мѣста для этого вопроса. Могутъ быть, какъ въ Англіи, провинціи чрезвычайно различнаго населенія. Провинція тогда есть самородное тѣло, велика или мала она, это вопросъ, неимѣющій значенія для нея, для ея правъ на рангъ первостепеннаго дѣленія, точно такъ же, какъ для государства; Голландія такое же государство, имѣетъ такія же права на отдѣльное существованіе, какъ и Франція, въ 10 разъ ея большая по населенію. Другой вопросъ: не тяжело ли для маленькой территоріи напр. въ 50,000 жителей выносить провинціяльный штатъ такой, который выноситъ территорія въ 500 тысячъ жителей. Но когда провинція существуетъ какъ административная, тогда этотъ вопросъ получаетъ первостепенное значеніе. Пецль полагаетъ для провинціи новаго времени нормальное населеніе въ 700,000.

Три элемента опредѣляютъ величину провинціи: 1) количество населенія, 2) густота его, 3) развитіе матерьяльнаго и умственнаго богатства.

Количество населенія есть главный элементъ для опредѣленія величены провинціи. Провинціяльныя учрежденія среднія въ государствѣ и высшія для уѣздовъ. Какое изъ нихъ ни возьмемъ, вездѣ количество населенія является главнымъ факторомъ. Ихъ общій характеръ—контроль за уѣздными, комбинація мѣръ, которыя приводятъ въ исполненіе уѣзды. Такая роль требуетъ людей высшихъ способностей, большей опытности и знанія, бо̀льшаго характера,—а для сбора такихъ силъ естественно нужно значительное количество низшихъ. Самое дѣло контроля предполагаетъ по существу своему значительное число контролируемыхъ мѣстъ или уѣздовъ. Содержаніе этихъ учрежденій стоитъ немало, слѣдовательно количество должно сообразоваться съ финансами, т. е. числомъ платящихъ единицъ. Другое начало—густота населенія. Нельзя сдѣлать провинціи одинакаго населенія, потому что тогда территорія одной, гдѣ населеніе рѣдко, выйдетъ чрезвычайно велика сравнительно съ другими. А объемъ территоріи важенъ въ томъ отношеніи, что

хотя бы число губерній (въ смыслѣ собранія учрежденій судебныхъ, финансовыхъ, полицейскихъ) и соотвѣтствовало количеству жителей и дѣлъ, но если территорія слишкомъ велика, то невыгодъ много. Во первыхъ наши (и въ другихъ централизированныхъ государствахъ) правительственно-полицейскіе и даже отчасти финансовые органы не вполнѣ *сидячіе*, а отчасти движущіеся, наблюдающіе на мѣстѣ, въ уѣздахъ, лично или чрезъ уполномоченныхъ, за исполненіемъ законовъ и правительственныхъ мѣръ, за ходомъ дѣлъ и интересами жизни. Губернаторъ, архіерей, управляющій палатою государственныхъ имуществъ обязаны объѣзжать губернію. Казенная палата имѣетъ члена, спеціально для командировокъ (ассесора). Впрочемъ одна магистратура, именно прокуроръ, которая по природѣ своей должна двигаться, у насъ наоборотъ вполнѣ неподвижная. Кромѣ того всякая администрація имѣетъ надобность въ частыхъ и регулярныхъ сношеніяхъ со всѣми мѣстностями своего района; она должна быть постоянно на чеку, знать, что̀ дѣлается въ уѣздахъ, чтобы принять быстро всѣ нужныя мѣры для прекращенія безпорядка, для руководства, для поднятія благосостоянія. Эта роль получаетъ большую или меньшую важность, смотря по тому, гдѣ лежитъ центръ тяжести административной дѣятельности въ уѣздѣ или въ провинціи. У насъ уѣздъ лишенъ всякой иниціативы, всякой доли самостоятельности. Вся сила и значеніе администраціи въ губерніи, завѣдываніе интересами поручено губернскому начальству, такъ что въ уѣздѣ или простыя станціи, или даже вовсе нѣтъ никакихъ органовъ для извѣстной дѣятельности. Губернское начальство стоитъ во многихъ отношеніяхъ непосредственно къ гражданамъ. По этой причинѣ территорія губерніи не должна быть чрезмѣрно велика. Но невозможно найти для нея хотя приблизительную числовую формулу, потому что, какъ мы сказали, многое здѣсь зависитъ отъ значенія, т. е. объема дѣятельности губернскихъ мѣстъ.

Есть еще другое условіе, имѣющее значительное влія-

ніе на условіе объ объемѣ территоріи губерніи,—это состояніе путей и средствъ сообщенія. Не пространство, а время творитъ разстояніе. Постоянные мосты и каменныя дороги сокращаютъ разстояніе вдвое и болѣе, желѣзныя дороги вдесятеро. Во Франціи въ концѣ прошлаго столѣтія лучшими дорогами были узкія дрянныя шоссе, и скорая ѣзда считалась полтора льё въ часъ; теперь тамъ масса желѣзныхъ дорогъ и хорошихъ шоссе — ясно, что объемъ департамента, достаточный 70 лѣтъ тому назадъ, теперь для тѣхъ же цѣлей малъ. Изобрѣтеніе электрическихъ телеграфовъ еще болѣе умаляетъ важность объема территоріи въ административномъ отношеніи. Всѣ приказы могутъ быть передаваемы въ нѣсколько минутъ за сотни верстъ; въ нѣсколько минутъ губернское начальство можетъ узнать о происшествіи въ самомъ отдаленномъ углу губерніи. Административная машина чрезъ посредство телеграфа дѣлается въ буквальномъ смыслѣ машиной. Значеніе этого вопроса мы будемъ еще имѣть случай разсмотрѣть подробнѣе.

Наконецъ степень умственнаго и матерьяльнаго богатства, то, что̀ называется цивилизаціей, должно имѣть также вліяніе на объемъ провинціи. Количество дѣлъ судебныхъ, въ особенности гражданскихъ, прямо зависитъ отъ развитія богатства матерьяльнаго, торговыхъ сношеній. Въ губерніи, которая, при равномъ населеніи съ другою, имѣетъ вдвое большее развитіе цивилизаціи, дѣятельность правительственно-административная того же количества губернскаго начальства касательно территоріи (покрайней мѣрѣ по нѣкоторымъ отраслямъ) и судебная окажется невозможною, если устроится множество фабрикъ, банковъ, училищъ, компаній, ярмарокъ, благотворительныхъ заведеній и проч., другими словами когда увеличивается число предметовъ, за которыми слѣдуетъ наблюдать. Фактъ этотъ безпрерывно подтверждается опытомъ.

Кромѣ сказанныхъ условій объемъ провинціи опредѣляется еще однимъ,—объемомъ государства. Число провинцій не должно быть чрезмѣрно велико. Чрезмѣрность здѣсь

опредѣляется условіемъ: чтобы центральныя управленія могли знать хорошо лицъ губернскаго управленія, за администрацію которыхъ они отвѣчаютъ. Если государство будетъ раздѣлено напр. на 200 провинцій, то есть ли возможность министру избрать лично 200 лицъ для начальства надъ 200 отдѣльными вѣтвями,—есть ли возможность контроля надъ такою массою? Отъ того происходитъ напр. у насъ, что тѣ лица губернской іерархіи, которыя по закону должны быть назначены непосредственно министромъ, рѣдко ему извѣстны, и назначеніе министромъ обратилось въ формальность, въ дѣйствительности они назначаются властями, подчиненными министру; отъ того происходитъ, что при слишкомъ большомъ дробленіи вводится дѣленіе меньшее особенно съ политически-военною цѣлью, напр. на генералъ-губернаторства, округи.

Если въ государствѣ равномѣрно распредѣлено населеніе и цивилизація, тогда части могутъ быть равныя; если этого нѣтъ, то природа вещей заставляетъ законодателя отступать отъ начала равенства, и части являются по объему неравныя. Франція въ этомъ отношеніи представляетъ довольно однообразную почву, — но и здѣсь при нормальномъ населеніи департамента въ 400 тысячъ есть департаменты съ мильономъ и болѣе населенія, какъ напр. Парижскій, есть и съ 200 тысячъ и даже менѣе того, напр. Корсиканскій департаментъ. Понятно, что Корсика съ 260 тысячами населенія составляетъ особый департаментъ; мало того, она въ судебномъ отношеніи составляетъ особый судебный округъ (палату, cour imperiale). Корсика островъ, отстоитъ на 200 верстъ отъ материка Франціи; было бы нелѣпостью подчинить ее напр. Марсельскому префекту, было бы очень тяжело подчинить ее палатѣ Ліонской, потому что это заставило бы корсиканцевъ по судебнымъ дѣламъ предпринимать частыя и немалыя морскія путешествія. Тамъ же, гдѣ какъ у насъ, не говоря уже объ азіятской, даже въ европейской Россіи, территорія представляетъ въ сѣверной и нѣкоторыхъ частяхъ южной и восточной полосы рѣзкое различіе по густотѣ населенія съ средней полосой,—тамъ

для систематическаго раздѣленія необходимо взвѣсить не одно количество население, но и другіе сказанные элементы.

Съ этой точки зрѣнія разсмотримъ современное наше распредѣленіе на губерніи. Мы упоминали, что основнымъ началомъ для губернскаго раздѣленія положено было Екатериной II число жителей. Во введеніи къ Учрежденію она считаетъ обширность прежнихъ губерній за одну изъ главныхъ причинъ дурнаго управленія. Первая статья Учрежденія говоритъ: «Дабы губернія порядочно могла быть управляема, полагается въ оной отъ 300 до 400,000 душъ» (мужскаго пола, слѣдовательно отъ 600 до 800 тысячъ обоего). Но начало пространства (или густота населенія) видоизмѣнило этотъ главный элементъ раздѣленія. Хотя впослѣдствіи населеніе губерній возросло вдвое противъ нормы, назначенной Екатериной II, но новаго передѣла не было,—за исключеніемъ весьма рѣдкимъ, напр. раздѣленіе Оренбургской губерніи на двѣ—Оренбургскую и Самарскую. Брались ли другіе элементы въ расчетъ? Этого не видно. Раздѣленіе Сибири на два генералъ-губернаторства, составленное знаменитымъ Сперанскимъ, во время бытности генералъ-губернаторомъ этого края представляетъ блистательный примѣръ сознательнаго принятія раціональныхъ основаній въ раздѣленіи территоріи. Онъ указалъ въ своемъ мемуарѣ, что есть не одна, а двѣ Сибири, отличныя другъ отъ друга въ бытовомъ и промышленномъ отношеніи, что управлять изъ Иркутска Тобольскомъ такъ же удобно, какъ соединить Тобольскую губернію съ Петербургскою подъ управленіемъ одного генерала-губернатора. Словомъ въ его превосходномъ мемуарѣ видна критика той связи, которою соединяются разныя мѣстности въ одну губернію *).

Разсматривая современный объемъ и населеніе губерній европейской Россіи (по общему учрежденію), мы мо-

---

*) См. „Обозрѣніе главныхъ основаній мѣстнаго управленія Сибири." Напечатано въ 1841 г. по Высочайшему повелѣнію.

жемъ раздѣлить ихъ на слѣдующія группы: 1) губерніи съ населеніемъ въ 2 мильона душъ,—такихъ три: Кіевская, Вятская, Пермская; 2) губерніи съ населеніемъ свыше 1½ мильона, такихъ 13: Волынская, Воронежская, Казанская, Оренбургская, Курская, Тамбовская, Московская, Орловская, Подольская, Полтавская, Самарская, Саратовская, Харьковская; 3) тринадцать губерній съ населеніемъ свыше 1 мильона (до 1½): Владимірская, Екатеринославская, Калужская, Костромская, Нижегородская, Пензенская, С.-Петербургская, Симбирская, Смоленская, Тверская, Тульская, Херсонская, Черниговская; 4) свыше 750 тысячъ до 1 мильона населенія имѣютъ губерніи: Виленская, Витебская, Вологодская, Гродненская, Ковенская, Минская, Могилевская, Новгородская, Псковская, Таврическая, Ярославская; 5) три губерніи: Олонецкая, Архангельская, Астраханская, имѣютъ каждая менѣе полумильона населенія. Такимъ образомъ главная масса губерній имѣетъ населенія отъ 1 до 2 мильоновъ. Это губерніи среднія и юго-западныя. Губерніи сѣверо-западныя, бѣлорусскія, и озерная полоса—Новгородская и Псковская, одна средняя и одна крайняя южная, имѣютъ отъ ¾ до 1 мильона. Двѣ сѣверныя и одна юго-восточная имѣютъ менѣе полумильона. И наконецъ двѣ сѣверо-восточныя имѣютъ самое большое число жителей—болѣе 2 мильоновъ. Посмотримъ, во сколько объясняется пространствомъ это различіе населенія.

Пространство среднихъ и юго-западныхъ губерній, составляющихъ самую многочисленную группу съ среднимъ населеніемъ въ 1½ мил. (отъ 1 до 2), не слишкомъ рѣзко различное. Именно большая часть изъ нихъ заключаетъ площадь отъ 800 до 1,200 квадр. миль, нѣкоторыя менѣе 800, но все-таки болѣе 550,—двѣ имѣютъ нѣсколько болѣе 1,200, и только одна Самарская выдѣляется съ пространствомъ въ 3,000 кв. миль, слѣдовательно за послѣднимъ единственнымъ исключеніемъ minimum пространства къ maximum относится какъ 1 къ 2. Нѣкоторая неправильность этого раздѣленія состоитъ въ томъ, что нѣкоторыя губерніи съ наименьшимъ населеніемъ въ этой

группѣ имѣютъ и наименьшее пространство, напр. Калужская (573 кв. мили и 1,007,000 жителей) и Тульская (554 кв. мили и 1,172,000 жителей), а нѣкоторыя съ наибольшимъ пространствомѣ имѣютъ самое наибольшее населеніе, напр. Тамбовская (1,202 кв. мили, 1,900,000 жителей), Самарская 3,000 кв. миль, 1,530,000 жителей. Ясно, что слѣдуя началу числа и мѣры, не было никакой причины уменьшать территорію Тульской и Калужской губерній и увеличивать такъ чрезмѣрно, сравнительно съ нормальной, территорію Самарской. Трудно сказать, почему произошла такая неравномѣрность; — кажется случайно, а потомъ уже не хотѣли измѣнять губернскаго раздѣленія, кромѣ самыхъ необходимыхъ случаевъ, — и справедливо, потому что къ нему привыкъ народъ, потому что оно связано было дворянскимъ обществомъ. Четвертая группа (отъ 750 т. до 1 мил. населенія) представляется весьма послѣдовательной. Здѣсь начало пространства велико, какъ элементъ въ опредѣленіи губерніи, и служитъ причиной къ уменьшенію нормы населенія. Всѣ эти губерніи имѣютъ нормальное пространство бо́льшее предъ предшествовавщей главной группой, притомъ наименьшее 770 кв. миль,—но такъ какъ онѣ пропорціонально слабѣе населены, то для соглашенія пространства съ населеніемъ пришлось нѣсколько уменьшить число послѣдняго на губернію. Притомъ же пути сообщенія въ большей части этихъ губерній, покрытыхъ непроходимыми лѣсами, болотами, озерами, едвали не самыя затруднительныя, покрайней мѣрѣ такъ было до послѣдняго времени. Также понятно и слабое число жителей въ губерніяхъ 5-й группы,—этому причина пространство. Олонецкая губернія имѣетъ только 290 тысячъ жителей, но до $2^1/_2$ тысячъ кв. миль, слѣдовательно далеко болѣе нормальнаго. Астраханская съ 411,000 населенія занимаетъ до 4,000 кв. миль, слѣдовательно если ея населеніе въ два съ половиною раза меньше minimum'а нормальнаго, за то пространство ея въ 8 разъ больше minimum'а нормальнаго. Право Архангельскаго края на отдѣльный губернскій строй, не смотря на 275 тысячъ населенія, еще за-

коннѣе, потому что пространство его громадное—15,500 кв. миль, т. е. въ полтора раза болѣе Франціи. Можно пожалуй сказать, что двѣ сосѣднія губерніи этой группы Архангельская и Олонецкая при одинаковомъ населеніи весьма неодинаковы пространствомъ, первая вшестеро болѣе второй, такъ что было было справедливо отдѣлить отъ Архангельской губерніи къ Олонецкой пустынную западную часть вплоть до Бѣлаго моря,—такъ и было сдѣлано одинъ разъ; именно, городокъ Кемь (у Бѣлаго моря) съ его пустыннымъ уѣздомъ принадлежалъ Олонецкой губерніи. Но перечисленіе Кеми къ Архангельской губерніи имѣло свое практическое основаніе; регулярныя сношенія его съ губернскимъ городомъ могутъ существовать чрезъ посредство Бѣлаго моря,—между тѣмъ какъ сношенія съ Петрозаводскомъ (губернскій городъ Олонецкой губерніи) и теперь почти не существуютъ ни лѣтомъ, ни зимой,—нѣтъ ни телѣжной дороги, ни удобнаго водянаго пути,—такъ что если разстояніе измѣрять временемъ, то Кемь гораздо ближе къ Архангельску, нежели къ Петрозаводску. Вообще, напрасно мы будемъ искать причинъ въ Полномъ Собраніи Законовъ, почему предположено отнести такой-то уѣздъ къ такой-то губерніи, когда по началу числа и мѣры онъ долженъ бы быть отнесенъ къ другой. Повторяемъ, по большей части это было дѣло случая, а если иногда и была обдуманность, раціональныя причины, то вскрыть ихъ было бы чрезвычайнымъ трудомъ. Двѣ губерніи первой категоріи съ трудомъ объяснимы. Почему Вятскій край составляетъ одну губернію, когда его пространство (2,605 кв. миль) и населеніе (2,123,000) вполнѣ удовлетворяетъ нормальнымъ требованіямъ для двухъ губерній, Тоже самое слѣдуетъ сказать и о Пермской губерніи съ 2,000,000 жителей и 6,000 кв. миль, тѣмъ болѣе, что въ промышленномъ и соціальномъ отношеніи она довольно рѣзко раздѣляется Ураломъ на двѣ половины (Зауралье — заводская сторона). Населеніе Оренбургской губерніи (1 мил. 800 т.), и теперь значительно превышающее норму, а прежде, до образованія Самарской, еще болѣе ее превышавшее, мож-

но объяснить тѣмъ, что во времена Екатерины II русскаго населенія здѣсь было очень мало,—это была страна, занятая вплоть дикарями, военная марка, по этому, именно вслѣдствіе элемента — степени цивилизаціи, она и явилась такой большой. Тогда было бы совершенно излишнимъ дать два или три губернскихъ штата для дикарей, которые особенно то время были изъяты отъ дѣйствія русскихъ гражданскихъ законовъ. Въ Пермской губерніи администрація и судъ можетъ быть отъ того не были въ большомъ затрудненіи, что въ уѣздномъ городѣ Екатеринбургѣ есть мѣсто въ рангѣ губернскаго,—горное правленіе, которому подлежитъ много функцій административныхъ и судебныхъ надъ значительною частью населенія.

Вопросъ о томъ, не слѣдуетъ ли теперь сдѣлать нѣкоторыя измѣненія въ губернскомъ распредѣленіи, раздѣлить нѣкоторыя большія, округлить нѣкоторыя малыя губерніи, не иначе можетъ быть рѣшенъ, какъ на основаніи данныхъ административной статистики; такъ при составленіи проекта о новомъ раздѣленіи Россіи на судебные округи положено въ основаніе количество дѣлъ, рѣшаемыхъ существующими палатами. Само собою разумѣется, что пространство не должно быть упущено изъ виду,—какъ мы объяснили.

Если сравнить наши губерніи съ французскими департаментами или провинціями другихъ государствъ, то онѣ вообще велики, нѣкоторыя европейской Россіи и всѣ Сибирскія громадны. Прибавимъ къ этому крайнюю бѣдность улучшенныхъ путей сообщенія. Желѣзныхъ дорогъ у насъ, говоря объ одной европейской Россіи, на пространствѣ въ 10 разъ большемъ Франціи, всего до 2,500 верстъ, тогда какъ въ послѣдней 9,000 верстъ. Шоссейныхъ дорогъ всего до 6,500 верстъ, ими связаны только нѣкоторые главные пункты: Москва съ Харьковомъ, Орломъ, Курскомъ, Тулою, Рязанью, Брестъ-Литовскимъ. Натуральныхъ почтовыхъ дорогъ 85,000 верстъ. Во Франціи почтовыхъ дорогъ (государственныхъ и департаментскихъ) болѣе 80,000 верстъ—всѣ шоссированы. Не говоря уже о разницѣ шос-

сированныхъ дорогъ отъ натуральныхъ, одно количество ихъ, равное съ русскими, тогда какъ Франція составляетъ 1/10 часть Россіи, показываетъ, что тамъ дѣятельность администраціи въ 10 разъ можетъ двигаться быстрѣе, чѣмъ у насъ, а взявши въ расчетъ качество дорогъ, можно положить — въ 25 разъ. Далѣе у насъ связь губернскихъ и уѣздныхъ центровъ съ общинами (проселочныя дороги) нешоссированная и притомъ въ самомъ жалкомъ видѣ,—тогда какъ во Франціи болѣе 600,000 верстъ шоссированныхъ проселочныхъ дорогъ. Понятно, какъ это усиливаетъ быстроту дѣятельности администраціи. У насъ сношенія власти съ общинами, даже во внутреннихъ губерніяхъ, медленны до крайности. Въ сѣверныхъ и западныхъ есть такія мѣста, куда земская полиція съ трудомъ можетъ заглянуть разъ въ годъ и, заѣхавши, не знаетъ какъ выбраться. Замѣтимъ при томъ, что Франція относительно путей сообщенія стоитъ ниже Англіи, Бельгіи, Германіи. Если класть, какъ и справедливо, количество времени, а не количество верстъ для измѣренія разстоянія, то оказывается, что наши губернскіе города вообще отдалены отъ своихъ административныхъ станцій — уѣздныхъ городовъ. Изъ 785 городовъ уѣздныхъ, заштатныхъ и другихъ административныхъ второстепенныхъ пунктовъ, только 235 находятся въ разстояніи менѣе 100 верстъ отъ своихъ губернскихъ городовъ (изъ нихъ только 58 на разстояніи менѣе 50 верстъ); 240 находятся на разстояніи отъ 100 до 200 верстъ; 140 на разстояніи отъ 200 до 300 верстъ; 60 городовъ отстоятъ отъ губернскихъ центровъ на разстояніи 3—400 верстъ; нѣкоторые уѣздные города Архангельской, Пермской, Вятской, Новгородской, Екатеринославской и Сибирскихъ губерній отстоятъ даже на 4—500 верстъ (такихъ 30, изъ нихъ 18 Сибирскихъ), 5—600 (такихъ 31, изъ нихъ 14 Сибирскихъ), 6—700 (такихъ 21, изъ нихъ 11 Сибирскихъ); 7 городовъ европейской Россіи и 9 Сибирскихъ находятся на разстояніи отъ 700 до 1,000 верстъ, и наконецъ въ Сибири есть 11 городовъ, отстоящихъ болѣе, чѣмъ на 1,000 верстъ отъ губернскаго центра. Счи-

тая 100 верстъ за одинъ день пути, выходитъ, что только $^1/_3$ городовъ отстоитъ отъ губернскаго центра на сутки разстоянія,—другая треть на двое сутокъ, пятая часть на трое сутокъ и есть города, отстоящіе на 5, на 6, даже 10 дней доброй почтовой ѣзды.

Вообще до сихъ поръ объемъ губерніи и самый составъ ея изъ различныхъ уѣздовъ былъ вопросомъ, на который смотрѣли съ полицейской точки зрѣнія, подобно тому, какъ на раздѣленіе города на части и кварталы. Явится въ провинціи жизнь и самостоятельность, тогда естественно она потребуетъ для себя соотвѣтственной формы, и нынѣшняя можетъ быть во многомъ окажется неудобною. У насъ примѣръ на глазахъ. Уничтоженіе крѣпостнаго права повело къ введенію разныхъ временныхъ учрежденій губернскихъ и уѣздныхъ спеціально для этого дѣла, къ изданію цѣлаго законоположенія о переходномъ состояніи, выкупахъ, надѣлахъ. Что же? Въ одной и той же губерніи назначены разныя правила—одни для однихъ уѣздовъ, другія для другихъ; открылось, что нѣкоторые уѣзды одной губерніи въ экономическомъ отношеніи разнородны съ другими той же губерніи и однородны съ нѣкоторыми изъ сосѣдней. Тоже обнаружилось отчасти даже и въ уѣздахъ. Въ одномъ уѣздѣ, вмѣсто одного дворянскаго комитета, составлено было два, потому что открылось, что уѣздъ въ экономическомъ отношеніи (покрайней мѣрѣ въ смыслѣ отношенія крѣпостнаго труда) распадается на двѣ совершенно различныя группы. Въ послѣднее время, когда въ сѣверозападныхъ губерніяхъ на первый планъ выдвинулся вопросъ объ искорененіи вліянія польскаго дворянства, когда этотъ вопросъ сдѣлался предметомъ мѣръ и учрежденій, отодвинувшихъ на второй планъ всѣ другія,—тогда открылось, что Витебская губернія раздѣляется въ этомъ отношеніи,—конечно временномъ, но которое можетъ продолжиться надолго,—на двѣ различныя половины, южную съ польскимъ дворянствомъ, сѣверную съ русскимъ.

Конечно самая жизнь, когда она возродится, тѣ главные интересы, около которыхъ сгрупируются остальные,

укажутъ, какъ мы сказали, недостаточность современнаго объема провинціи. Но этимъ мы не хотимъ сказать, что будутъ безполезны правительственныя и ученыя изслѣдованія по этому предмету. Чѣмъ они будутъ дробнѣе, тѣмъ лучше; они приготовятъ богатый матерьялъ для будущаго. Изслѣдованія съ точки зрѣнія промышленной вещей и отношеній, съ точки географической, съ точки полицейской, государственнаго хозяйства, сословныхъ интересовъ, да притомъ такъ, чтобъ они касались не только губерній, но и частей ихъ, уѣздовъ, даже волостей—какой богатый предметъ! Вѣдь у насъ всѣ связи были порваны даже между частями уѣзда, и мы не знаемъ до сихъ поръ, было ли здѣсь нарушеніе жизни, или нѣтъ. Но мы не имѣемъ никакихъ почти данныхъ для разрѣшенія этого вопроса. Поэтому мы должны ограничиться только постановкою вопроса; для разрѣшенія его почти нѣтъ матерьяловъ, — притомъ же если бы таковые и были, то осмыслить ихъ былъ бы громадный трудъ для дѣятельности многихъ спеціалистовъ.

Въ государствѣ еще важнѣе вопроса объ объемѣ территоріи вопросъ о центрѣ, столицѣ. Этотъ вопросъ можетъ быть разсматриваемъ съ двоякой точки зрѣнія—удобства для центральной администраціи и съ точки политической, гдѣ онъ превращается въ вопросъ о централизаціи, или покрайней мѣрѣ совпадаетъ съ нимъ. Этотъ же вопросъ не лишенъ значенія и въ сферѣ провинціяльной. И здѣсь онъ можетъ быть разсматриваемъ съ административной, политической и бытовой стороны. Теперь мы его разсмотримъ только въ административномъ отношеніи. Въ отношеніи внутреннемъ здѣсь вопросъ принимаетъ форму централизаціи или децентрализаціи провинціяльной относительно уѣздовъ.

Центры губерній—губернскіе города были выбраны Екатериной II изъ списка прежнихъ губернскихъ и провинціяльныхъ городовъ. Всѣ они были изстари, т. е. съ XVI и XVII вѣка, по большей части такими городами, къ которымъ тянуло по нѣсколько уѣздовъ. Москва, Новгородъ, Казань, Псковъ, Рязань, Тверь, Астрахань, Тобольскъ, Бѣлгородъ, Смоленскъ, Владиміръ, Черниговъ, Кіевъ, Архангельскъ,

Нижній, Ярославль, Калуга были и въ старое время большими центрами; они были или прежнія столицы татарскихъ царствъ, или великокняжескія, или города, имѣвшіе большое значеніе въ военномъ отношеніи, какъ напр. Бѣлгородъ, центръ южной военной линіи, или Великорусской Украйны. Другіе города изъ назначенныхъ губернскими пріобрѣли въ XVIII вѣкѣ значительность. Вообще, такъ какъ у насъ провинція и губернія родились впослѣдствіи, а не были прирожденными, то правительство не имѣло центра для губерніи въ данной территоріи, а напротивъ того къ городу приписывало территорію, за рѣдкимъ исключеніемъ, когда территорія губерніи напр. Вятской составилась изъ частей, гдѣ не было историческаго города. Въ послѣднемъ случаѣ пріискивали и создавали центръ. Въ этомъ отношеніи мысль законодателя выразилась ясно въ указѣ 1708 г. Здѣсь при исчисленіи уѣздныхъ городовъ показано ихъ разстояніе отъ провинціяльнаго; законодатель старался по возможности о равномъ разстояніи, такъ чтобъ отъ губернскаго города, какъ отъ центра, шли лучами по разнымъ направленіямъ уѣздные города. Таково требованіе администраціи, чтобы власть центральная была и въ центральномъ городѣ, откуда ей удобно надзирать за всѣми оконечностями, а съ другой стороны, чтобъ оконечности (уѣзды) были по возможности не слишкомъ отдалены отъ центральной власти.

Въ этомъ отношеніи наши губернскіе города расположены, вообще говоря, довольно правильно. Приписной характеръ территоріи относительно центра рельефно выражается въ названіи губерніи: она у насъ называется именемъ губернскаго города — Тамбовская, Тульская, Орловская и проч. Когда провинція существуетъ какъ исторически-бытовая, тогда она имѣетъ свое особенное имя, независимое отъ центральнаго города, потому что она существовала прежде его въ племени или въ другомъ бытовомъ началѣ. Поэтому провинціи Франціи, Голландіи, Швеціи, Испаніи, Италіи имѣютъ или имѣли (когда существовали какъ историческія) свое собственное имя. Такъ и Остзейскія провин-

ціи имѣютъ имена Лифляндіи, Курляндіи, Эстляндіи, независимо отъ губернскихъ городовъ. Французское національное собраніе 1789 г., уничтоживши историческое дѣленіе и введя геометрическое, дало однако новымъ частямъ особое имя, взятое не изъ исторіи, а изъ природы—рѣкъ или горъ,—департаменты Сены, Сены и Марны, Жиронды, Нижнерейнскій, Восточныхъ Пиринеевъ и проч. Оно не сохранило историческихъ именъ во первыхъ для того, чтобы убить самое воспоминаніе о прежней провинціяльной жизни, а во вторыхъ потому, что за рѣдкимъ исключеніемъ департаменты были только частями прежнихъ провинцій. Но оно не дало имъ прозваній отъ имени губернскаго города, потому что тамъ не было приписнаго начала. У насъ приписное начало, а еще прежде полное подчиненіе деревни городу, было общимъ фактомъ: земли Новгородская, Суздальская, Тверская, Смоленская и проч. Только въ древнѣйшей Россіи замѣчаемъ мы области съ племенными названіями, помимо городовъ, таковы земли Кривичей, Волынь, Сѣверія. Очень мало исключеній изъ этого общаго характера названія губерній. Именно, губерніи Волынская, Подольская сохранили свои историческія имена, которыя имѣли еще въ древнѣйшемъ (кіевскомъ) періодѣ нашей исторіи и во время соединенія съ Польшей, а не приняли названій своихъ губернскихъ городовъ (Житоміра, Каменца). Далѣе, Оренбургская губернія имѣетъ губернскимъ городомъ Уфу. Но это только кажущееся отклоненіе; она прежде называлась Уфимской, а потомъ, когда въ Оренбургской крѣпости помѣстилось военное начальство края, сочли нужнымъ дать ей прозваніе этого уѣзднаго города. Область города Петрозаводска сохранила старое историческое названіе Олонецкой. Это объясняется тѣмъ, что Олонецъ и въ XVIII столѣтіи былъ долгое время административнымъ центромъ края. Область Симферополя носитъ названіе не этого города, но и не сохранила того имени, подъ которымъ извѣстна была Московскому государству и теперь извѣстна всему свѣту, которымъ и теперь называется народомъ и литературой, именно Крыма, а дано ей по господство-

вавшей въ царствованіе Екатерины страсти заимствованное античное прозваніе Тавриды (Таврическая губернія). Въ Сибири область города Красноярска называется Енисейской губерніей, хотя Енисейскъ всегда былъ уѣзднымъ городомъ; здѣсь губернія названа по главной рѣкѣ. Точно также теперь учреждена область Забайкальская отъ имени извѣстнаго озера, а не главнаго города своего Читы. Приморская область Восточной Сибири, какъ показываетъ самое имя, названа по своему географическому положенію.

Губернія у насъ имѣетъ даже и гербъ своего главнаго города.

Екатерина II перенесла къ намъ средневѣковое западное установленіе гербовъ, выросшее изъ рыцарства. Она предписала сенату дать гербы всѣмъ городамъ и губерніямъ. Открылось обильное поприще для фантазіи тогдашняго герольдмейстера Волкова. Онъ ихъ сочинялъ десятками за одинъ разъ, щиты дѣлалъ очень богатые—золотые, серебряные, лазоревые,—а для герба избиралъ какой нибудь остатокъ древности, напр. для Инсара засѣку, или предметъ мѣстнаго произведенія, часто просто какую нибудь вещь, названіе которой было созвучно съ названіемъ города. Такъ Котельничу данъ былъ гербъ съ изображеніемъ котла (конечно золотаго), Верхнему Ломову 5 ломовъ концомъ вверхъ, Нижнему Ломову—концомъ внизъ. Но для селенія Нолинска, нереименованнаго въ городъ, ничего другаго не могъ найти, кромѣ летящаго лебедя, на томъ основаніи, что «оныя птицы, не останавливаясь въ окрестностяхъ сего города, мимо пролетаютъ».

Это стремленіе къ названію области именемъ ея главнаго города было такъ велико, что долгое время (до Павла I) и Остзейскія области лишены были своихъ именъ историческихъ и назывались губерніями Рижской и Ревельской. Даже въ нашемъ разговорномъ языкѣ мы употребляемъ имя губернскаго города вмѣсто губерніи, напр. говоримъ о хорошемъ урожаѣ въ Тамбовѣ, объ отъѣздѣ въ «Саратовъ, въ глушь» и т. п. Этотъ языкъ основанъ опять-таки на приписномъ характерѣ губерніи.

*

Званіе губернскаго очень важно для города, оно много способствуетъ его богатству, потому что штатъ губернскій очень великъ. Въ городѣ устроивается множество казенныхъ зданій, поселяется цѣлый классъ высшихъ и низшихъ чиновниковъ, сюда съѣзжается дворянство для выборовъ и лица всѣхъ сословій для процесовъ и разнаго рода дѣлъ, жалобъ, просьбъ, здѣсь квартируетъ цѣлый батальонъ гарнизоннаго войска, здѣсь каѳедра архіерея. Кромѣ дѣлъ, много людей привлекается сюда выгодами болѣе развитой общественной дѣятельности, жизни. Вообще здѣсь въ маленькомъ видѣ повторяется характеръ столицы. Самый чахлый по природѣ городъ можетъ искусственно быть поддерживаемъ, если изъ него дѣлаютъ центръ администраціи обширной области. Губернскій городъ пользуется и нѣкоторыми правами предъ прочими. Такъ положенные по закону члены отъ городскаго сословія для засѣданія въ судебныхъ палатахъ избираются только горожанами губернскаго города, такъ что его городское общество есть въ нѣкоторомъ смыслѣ представитель всѣхъ другихъ той же губерніи; на томъ же основаніи городской голова губернскаго города присутствуетъ въ нѣкоторыхъ губернскихъ комитетахъ, и наконецъ является депутатомъ при короновaніи Императора.

Недавно одинъ изъ нашихъ журналовъ, *День*, очень умно указалъ на политическое значеніе губернскихъ городовъ. Онъ предлагаетъ, какъ одно изъ средствъ къ ослабленію вліянія польской національности и усиленію русской, перемѣстить въ западномъ краѣ центры губернскаго управленія изъ историческихъ городовъ или польскихъ, или сильно ополяченныхъ въ другіе, гдѣ русскій элементъ преобладаетъ. Тогда дворянство должно будетъ собираться для выборовъ, множество людей по дѣламъ суднымъ, полицейскимъ, денежнымъ въ города русскіе, и такимъ образомъ будетъ распространяться вліяніе русской народности, а теперь наоборотъ русскій людъ долженъ вращаться часто и надолго въ польской сферѣ. Въ принципѣ это мнѣніе вѣрное. Перемѣщеніе центровъ производилось неодно-

кратно съ политической цѣлью въ завоеванныхъ областяхъ, — побѣдитель старался уничтожить вовсе или по-крайней мѣрѣ ослабить значеніе бывшаго центра независимой жизни. Такой примѣръ знаетъ и наша исторія. По присоединеніи Финляндіи къ Россіи, Императоръ Александръ перенесъ ея столицу изъ Або въ Гельсингфорсъ. Або городъ историческій, притомъ шведскій по культурѣ, наконецъ очень близокъ къ Стокгольму, слѣдовательно и воспоминанія и умственная и торговая дѣятельность упрочиваютъ въ немъ господство шведскаго элемента. Гельсингфорсъ городъ новый, построенный на русскія деньги, далекій отъ Финляндіи, всего въ 4-хъ часахъ пароходнаго разстоянія отъ Ревеля и его эскадры и въ 12-ти отъ Кронштадта, прямо подъ пушками Свеаборга, при постоянной торговой связи съ Русскими упрочиваетъ господство Россіи и во всякомъ случаѣ ослабляетъ вліяніе шведскаго элемента на Финляндію. Но едвали тоже самое можно сдѣлать относительно западныхъ губерній. Тамъ борятся двѣ національности—русская и польская. Перемѣщеніе центровъ управленія въ русскіе или лучше сказать полурусскіе города (большею частью совершенно русскихъ тамъ нѣтъ) можетъ произвести скорѣе дурныя послѣдствія: для польской національности напримѣръ Вильно всегда останется духовнымъ центромъ, — это значеніе упрочено за нимъ исторіей, географическимъ положеніемъ, народонаселеніемъ, богатствомъ. Уходъ изъ него губернскихъ и высшихъ для всего края правительственныхъ мѣстъ и лицъ, съ ихъ штатомъ, войсками, не поведетъ ли къ тому, что польская національность станетъ привольнѣе дѣйствовать? Если она врагъ, то врага надобно сторожить въ его центрѣ, имѣть его лицомъ къ лицу, и на томъ пунктѣ, гдѣ онъ собираетъ свои силы, и противникъ долженъ собрать свои. Повторяемъ, это вопросъ въ приложеніи дѣло практической политики; его полезно поставить, но разрѣшеніе его въ томъ или другомъ смыслѣ зависитъ вполнѣ отъ мѣстныхъ условій. Перемѣщеніе центра губерніи весьма затруднительно и дорого, такъ что только самыя важныя причины

могутъ оправдать такое дѣйствіе. Жители привыкли къ нему, много потрачено денегъ на устройство хозяйства администраціи, построено много домовъ для губернатора, присутственныхъ мѣстъ, для казармъ, проведены сравнительно лучшія дороги изъ уѣздныхъ городовъ, устроены по нимъ станціи,—вся машина приноровлена къ этому распредѣленію. Все это стоило большихъ денегъ, даже мильоновъ, случалось, что одинъ домъ губернатора въ бѣдныхъ губерніяхъ обходился въ 500 тысячъ рублей. Тяжелы были эти расходы для губерніи, на которую они по большей части раскладывались, и тогда когда все это дѣлалось исподволь, въ теченіе нѣсколькихъ десятковъ лѣтъ. Каково же будетъ губерніи, если все вдругъ придется завести вновь? При Петрѣ Великомъ это стоило недорого. Предписано было построить для губернаторовъ деревянныя избы въ 8 комнатъ, для провинціяльныхъ воеводъ въ 5, и это еще вмѣстѣ и для ихъ канцелярій, единственныхъ присутственныхъ мѣстъ, да и то сказано: построить избы «плотничьимъ мастерствомъ, безъ столярнаго». (П. С. З., № 9,662.)

Казенныя зданія служатъ нагляднымъ признакомъ развитія администраціи. Въ Петербургѣ теперь университетъ занимаетъ то зданіе, въ которомъ при Петрѣ помѣщалось 12 колегій, т. е. всѣ министерства. Теперь, если соединить въ одно зданія, занимаемыя министерствами, департаментами, канцеляріями, разными управленіями при министерствахъ, то выдетъ цѣлый городъ и даже немалый.

Притомъ же перемѣщеніе центра въ другой городъ необходимо должно повлечь ломку нѣсколькихъ сосѣднихъ губерній. Для того, чтобы новый губернскій городъ былъ, какъ нужно, въ центрѣ губерніи, или покрайней мѣрѣ отъ большинства уѣздовъ въ равномъ разстояніи, понадобится отдѣлить отъ губерніи уѣзды, отдаленные отъ новаго центра, присоединить къ ней другіе отъ сосѣднихъ. Поэтому со времени Екатерины II такія перемѣщенія были чрезвычайно рѣдки,—именно при Павлѣ I вмѣсто Полоцка сдѣланъ губернскимъ городомъ Витебскъ сначала для всей

Бѣлоруссіи, потомъ для одной губерніи (Полоцкая, потомъ Витебская), при Александрѣ I вмѣсто Николаева сдѣланъ былъ губернскимъ городомъ Херсонъ. Главной причиной перенесенія выставлена трудность отапливанія. (П. С. З., № 20,760.)

Этимъ стремленіемъ сохранить прежніе центры губернскаго управленія объясняется появленіе *градоначальствъ*. Нѣкоторые уѣздные города, по развитію торговли, по пограничному положенію, получили важное значеніе, уѣздная администрація не могла ихъ удовлетворять, поэтому изъ нихъ образовались спеціально въ одномъ административно-полицейскомъ отношеніи какъ бы особыя губерніи; давали имъ особыхъ губернаторовъ (градоначальниковъ). Въ такомъ положеніи были Одесса, Таганрогъ (къ которому приписаны Маріуполь и Нахичевань на Дону), изъ которыхъ второй превосходитъ свой губернскій городъ богатствомъ, а Одесса и населеніемъ и богатствомъ (въ Одессѣ 100 тысячъ жителей, въ Херсонѣ 40 тысячъ),—Кяхта и Керчь-Еникале важные торговые пункты, Измаилъ, важный въ политическомъ отношеніи, бывшій ключъ Дуная. Въ настоящее время ихъ три: Одесское, Таганрогское и Керченское. Кяхтинское упразднено, Измаильское отошло къ Молдавіи по трактату 1856 года.

ГЛАВА IV.

ЗЕМСКІЯ УЧРЕЖДЕНІЯ.

1) Земскія учрежденія Запада. 2) Дворянство, какъ правительственный и земскій классъ. 3) Разборъ Положенія 1-го генваря.

Въ противоположность съ администраціей въ смыслѣ уполномоченныхъ центральной власти существуетъ самоуправленіе. При администраціи перваго рода провинція представляется только какъ станція для центральной власти; она посылаетъ своихъ уполномоченныхъ, ею избранныхъ, утверждаемыхъ, отъ нея вполнѣ зависимыхъ, ею содержимыхъ, для управленія провинціей, какъ чѣмъ-то подвластнымъ, податнымъ, служащимъ средствомъ для государства, его имуществомъ.

При системѣ самоуправленія—провинція сама завѣдываетъ своими дѣлами, сама себя судитъ и рядитъ, устраиваетъ дороги и каналы, заводитъ школы и богоугодныя заведенія, имѣетъ свои доходы и расходы, и сама удѣляетъ государству то количество своихъ средствъ, которое по закону считается нужнымъ для составленія государственнаго капитала.

Въ Англіи и Сѣверо-Американскихъ штатахъ господствуетъ полное самоуправленіе, — тамъ администраціи коронной почти вовсе нѣтъ.

Но формы и сфера проявленія этого самоуправленія различны въ двухъ Англо-Саксонскихъ государствахъ.

Въ Англіи самоуправленіе имѣетъ своей средой графство; общины сравнительно мало имѣютъ значенія.

Первое, что̀ насъ поражаетъ,—это то, что всѣ органы графства не избирательные, какъ этого требуетъ принципъ самоуправленія, а назначаются короной. Въ графствѣ нѣтъ раздѣленія между судебной и правительственной властью. И та и другая власть находится въ рукахъ мировыхъ судей и шерифа. Всѣ они назначаются королемъ, по представленію министровъ.

Значеніе мировыхъ судей (justices of the pace), отъ котораго они получили названіе,—охранять миръ въ англійскомъ смыслѣ этого слова, т. е. смотрѣть за соблюденіемъ законовъ, порядкомъ, благосостояніемъ. Король есть главный охранитель этого мира, который поэтому и называется «королевскій миръ»,—мировые судьи—лица, имъ уполномоченныя. Мировые судьи имѣютъ различное значеніе въ судебной и правительственной сферѣ. Вообще мировая власть принадлежитъ собраніямъ мировыхъ судей. Такихъ собраній бываетъ три рода: собранія общія или трехмѣсячныя (géneral or quarter sessions), собранія спеціальныя (special sessions) и малыя собранія (petty sessions).

На общихъ собраніяхъ, составляемыхъ покрайней мѣрѣ изъ трехъ мировыхъ судей, происходитъ судъ проступковъ и преступленій, кромѣ важнѣйшихъ; на малыхъ—только мелкихъ проступковъ. Кромѣ того мировой судья вмѣстѣ и судебный слѣдователь. Въ административномъ отношеніи власть общихъ сессій еще значительнѣе: онѣ опредѣляютъ мѣстный налогъ, повѣряютъ расходы, муниципалитеты во многихъ отношеніяхъ отъ нихъ зависятъ. Спеціальныя собранія занимаются только административно-хозяйственными дѣлами: дорогами, вѣсами и мѣрами и т. п., и назначаютъ агентовъ для этихъ дѣлъ. Шерифъ, первое лицо графства, потерялъ теперь большую часть своего значенія. Онъ главный охранитель мира въ графствѣ. Какъ судья, онъ предсѣдательствуетъ въ судѣ графства, county court, который вершитъ незначительные гражданскіе иски (не болѣе 40 шиллинговъ) и дѣла, нетерпящія отлагательства; также

онъ председательствуетъ и въ странствующемъ полицейскомъ судѣ, компетенція котораго ничтожна. Далѣе онъ собираетъ налоги, но только тѣ, для сбора которыхъ не назначено спеціальныхъ агентовъ.

Въ рукахъ сессій мировыхъ судей и отчасти шерифа находятся всѣ дѣла графства: опредѣленіе налога, полиція, дороги, судъ. Даже прокурерія—въ ихъ рукахъ. Они назначаютъ констаблей и вообще всѣхъ полицейскихъ агентовъ, за исключеніемъ городовъ, которые имѣютъ особыя конституціи. А между тѣмъ всѣ эти лица не выборныя, а назначаются короной. Такое явленіе непонятно для жителя Россіи или Франціи. У насъ это было бы величайшей правительственной опекой,—а право чиновниковъ налагать подати на губернію—поворотило бы насъ къ XV вѣку. А въ Англіи, не смотря на то, что всѣ эти лица назначены короной—полное самоуправленіе. Это-то и составляетъ самый поучительный примѣръ того, что учрежденія не столько имѣютъ цѣну по ихъ техникѣ, сколько потому, на какой почвѣ они растутъ. Всѣ эти лица хотя и назначаются короной, но съ соблюденіемъ слѣдующихъ условій: 1) всѣ они должны быть изъ мѣстныхъ жителей; 2) шерифъ назначается на одинъ годъ, судьи на всю жизнь и притомъ безсмѣнно; только за извѣстные, закономъ опредѣленные проступки можно смѣнить мироваго судью, и давно уже въ Англіи не было примѣра такой смѣны; 3) мировые судьи назначаются только изъ gentry—достаточныхъ землевладѣльцевъ. Minimum ценза для нихъ опредѣлено въ 100 фунтовъ годоваго поземельнаго дохода (слѣдовательно другими словами—они должны владѣть поземельною собственностію цѣною покрайней мѣрѣ въ 25,000 руб. сер.). Хотя для шерифа нѣтъ ценза, но онъ обыкновенно назначается изъ богатой gentry,—онъ не получаетъ жалованья, а должность требуетъ большихъ расходовъ.

Кромѣ этихъ условій есть еще другія, лежащія въ нравахъ страны. Въ шерифы и мировые судьи назначаются не только богатые gentry, но притомъ самые уважаемые,—такіе, на которыхъ бы непремѣнно палъ выборъ, такъ что

назначеніе короны подсказывается страной. Далѣе, англичанинъ не имѣетъ вовсе жажды къ власти. Въ Англіи смотрятъ на общественную должность какъ на тяжесть, такъ что законъ обязываетъ подъ страхомъ наказанія принять ее, и отъ должности шерифа можно отказаться только по одной причинѣ — недостаточности состоянія. Идеалъ англичанина и сѣверо-американца — заниматься своими дѣлами, жить независимо. Поэтому назначенный короной шерифъ или мировой судья вовсе не питаетъ къ ней благодарности, не считаетъ себя обязаннымъ. Онъ смотритъ на свою должность какъ на пожертвованіе для общаго блага страны, уваженіемъ которой только и дорожитъ. А такъ какъ въ Англіи надъ всей жизнью человѣка господствуетъ общественное мнѣніе страны,—человѣкъ запятнанный имъ не можетъ жить въ странѣ,—то мировые судьи и шерифы считаютъ общество своимъ господиномъ. Управленіе графствомъ находится вполнѣ въ рукахъ мѣстной аристократіи.

Такимъ образомъ назначеніе короны нисколько не мѣшаетъ въ Англіи произрасти древу самостоятельности,—оно растетъ великолѣпно не по качеству сѣмени, а по качеству почвы. Перенесите тоже сѣмя на другую почву, и оно дастъ самый чудовищный плодъ.

Въ Сѣверной Америкѣ тоже самоуправленіе, еще въ болѣе величественномъ видѣ, потому что оно не составляетъ обладанія одного класса. Въ демократической республикѣ естественно все основано на выборѣ,—это первое различіе отъ Англіи. Далѣе, тамъ центръ тяжести самоуправленія не въ графствѣ, а въ болѣе мелкомъ дѣленіи—общинѣ. Сѣверо-Американская община—чистая республика. Она управляется 18 избранными сановниками, въ рукахъ которыхъ финансы, судъ, полиція. Никакой опеки надъ собою она не знаетъ. Права государства очень ограничены, да притомъ они приводятся въ дѣйствіе въ общинѣ только чрезъ ея выборныхъ. Государство напримѣръ назначаетъ налогъ для покрытія общихъ государственныхъ нуждъ,— но сборъ налога производится только сборщиками, выбранными общиной. Если община не внесетъ налога, государ-

ство не можетъ собрать его чрезъ своихъ агентовъ,—оно можетъ только смѣнить общинныхъ сборщиковъ и предложить общинѣ избрать другихъ. Другое великое начало Американскаго управленія — отсутствіе іерархіи. Тамъ нѣтъ начальниковъ, іерархіи. Всякое выборное лицо независимо отъ другаго,—въ случаѣ злоупотребленій съ его стороны одно прибѣжище—судъ; только судъ можетъ контролировать, смѣнить, наказать его.

Франція представляетъ другую картину. Здѣсь опека государства надъ провинціей полная. Но при всемъ томъ провинція и здѣсь имѣетъ, хотя и небольшой кругъ, своихъ дѣлъ, гдѣ она хозяинъ. Это выражается во 1-хъ тѣмъ положеніемъ, что департаментъ есть юридическое лицо,— имѣетъ свою собственность, можетъ пріобрѣтать, отчуждать, быть истцомъ и отвѣтчикомъ (ester en justice), имѣетъ свое хозяйство; во 2-хъ онъ имѣетъ свое выборное представительство—conseil général—для управленія своимъ хозяйствомъ и для нѣкотораго участія, хотя и слабаго, въ администраціи.

Учредительное собраніе 1789 г. желало сдѣлать департаментъ только чисто административнымъ дѣленіемъ, поэтому не дало ему права имѣть собственность и другихъ связанныхъ съ характеромъ юридическаго лица и объявило національными имуществами (государственными) собственность прежнихъ провинцій. Но вслѣдъ за тѣмъ законъ, обязавши департаментскія директоріи покупать или нанимать зданія, необходимыя для нихъ, на счетъ управляемыхъ, создавши раздѣленіе расходовъ департаментскихъ (по нашему земскихъ) отъ государственныхъ, возложивши нѣкоторые расходы по содержанію управленія и суда на департаментъ, тѣмъ самымъ призналъ его хозяйственное значеніе и далъ ему характеръ собственника и вообще юридическаго лица.

Департаментъ, какъ юридическое лицо, представляется генеральнымъ совѣтомъ (conseil général).

Генеральный совѣтъ составляется по выборамъ. Естественно, что условія этихъ выборовъ должны быть сходны

съ тѣми, которыя установлены для выборовъ въ законодательную палату. Если принято начало ценза для послѣдней, то должно быть принято и для первыхъ. Нельзя сказать того же въ обратномъ смыслѣ. Не будетъ ничего неестественнаго, если для выборовъ государственныхъ не положено ценза, а для департаментскихъ будетъ цензъ, когда значеніе провинціяльнаго собранія будетъ исключительно податное, хозяйственное, если въ этихъ податяхъ участвуютъ только лица, владѣющія извѣстнымъ родомъ имущества. Такъ при Лудовикѣ-Филиппѣ начало ценза было одинаково распространено и на тѣ и на другіе выборы. Имперія основана на принципѣ поголовной подачи голосовъ (suffrage universel),—этотъ принципъ приложенъ и къ департаменту. Условія для избирателя: 21 годъ, пользованіе гражданскими и политическими правами (ими не пользуются иностранцы, лица, подвергшіяся извѣстнымъ наказаніямъ по судебному приговору, и т. п.), пребываніе въ общинѣ покрайней мѣрѣ въ теченіи 6 мѣсяцовъ. Условія для избираемости въ члены генеральнаго совѣта нѣсколько строже: 25 лѣтъ, постоянное мѣстожительство въ департаментѣ или платежъ въ немъ прямыхъ податей, но во всякомъ случаѣ число членовъ, неимѣющихъ постояннаго жительства въ департаментѣ, не должно превышать четверти всего числа членовъ. Кромѣ того законъ объявляетъ несоединимымъ званіе члена генеральнаго совѣта съ нѣкоторыми административными должностями,—именно съ должностями префекта, подпрефекта, члена совѣта префектуры (губернскаго правленія), генеральнаго секретаря (секретаря совѣта префектуры), инженеровъ путей сообщенія и архитекторовъ, состоящихъ на службѣ въ департаментѣ, коронныхъ лѣсничихъ и всѣхъ чиновниковъ, служащихъ въ канцеляріяхъ префектовъ и подпрефектовъ. Число членовъ генеральнаго совѣта равняется числу кантоновъ департамента, слѣдовательно среднимъ числомъ 30 (въ 86 департаментахъ 2,848 кантоновъ). Всѣ споры о правильности выборовъ членовъ рѣшаетъ не самъ совѣтъ, а совѣтъ префектуры и государственный совѣтъ, какъ высшая инстан-

ція. Предсѣдатели, вице-президенты и секретари, прежде выборные, назначаются теперь императоромъ, но только изъ числа членовъ генеральнаго совѣта. Генеральные совѣты возобновляются не интегрально, а ежегодно только треть избирается, такъ что каждый членъ избирается на три года. Засѣданія генеральныхъ совѣтовъ бываютъ обыкновенныя и чрезвычайныя. Первыя бываютъ разъ въ годъ непремѣнно, и на нихъ разсуждается о всѣхъ дѣлахъ, входящихъ въ компетенцію генеральнаго совѣта,—на вторыхъ, которыя бываютъ только по надобности, усмотрѣнной правительствомъ, разсуждается только спеціально о томъ вопросѣ, для котораго они созваны. Тѣ и другія засѣданія открываются не иначе, какъ по императорскому декрету о созваніи.

Функціи генеральнаго совѣта опредѣляются четырьмя техническими выраженіями: Le conseil général vote, délibère, donne des avis, émet des voeux. Каждое изъ этихъ выраженій обозначаетъ степень власти генеральнаго совѣта въ различныхъ дѣлахъ. Во первыхъ, онъ рѣшаетъ окончательно дѣла о распредѣленіи количества прямыхъ налоговъ между округами, подобно тому, какъ законодательный корпусъ распредѣляетъ ихъ между департаментами. Сверхъ общихъ государственныхъ прямыхъ налоговъ существуютъ во Франціи добавочные къ нимъ, такъ называемыя centimes additionels. Они раздѣляются на 4 класса: fixes, facultatifs, extraordinaires, speciaux. Первые вотируются законодательнымъ корпусомъ. Они назначаются для покрытія департаментскихъ расходовъ, но часть ихъ соединяется въ общій фондъ, изъ котораго дѣлается пособіе бѣднымъ департаментамъ, немогущимъ на свои доходы содержать своего хозяйства. Centimes facultatifs—не обязательны; департаментъ имѣетъ право облагать жителей налогомъ для дѣлъ общей пользы,—онъ можетъ пользоваться и не пользоваться этимъ правомъ. Законъ опредѣляетъ только maximum этого права, именно $7^{6}/_{10}$ (съ каждаго франка налога, т. е. на $^{7}/_{100}$ всей массы прямыхъ налоговъ). Centimes exlraordinaires назначаются для покрытія какого ни-

будь чрезвычайнаго департаментскаго расхода, напр. по кадастру. Надобно, чтобъ этотъ расходъ былъ разрѣшенъ законодательною властью. Centimes speciaux назначаются для покрытія расходовъ по первоначальному обученію. Maximum этого налога установленъ въ 2 сантима. Дѣйствуя въ предѣлахъ, обозначенныхъ закономъ, т. е. ограничиваясь maximum'омъ, генеральный совѣтъ полновластенъ. Онъ рѣшаетъ дѣло большинствомъ голосовъ (vote),—и рѣшеніе его исполняется.

Вторая категорія его дѣлъ — тѣ, которыя касаются управленія департаментской собственности: ея отчужденія, найма, перемѣны назначенія. Въ этихъ вопросахъ генеральный совѣтъ не полновластенъ. Онъ постановляетъ опредѣленіе (il delibère), инициатива вопроса принадлежитъ ему, государство не вмѣшивается, не дѣлаетъ предложеній,— но оно сохраняетъ за собою право на veto. Опредѣленія генеральнаго совѣта по вопросу о департаментской собственности требуютъ утвержденія префекта, а въ болѣе важныхъ случаяхъ императора.

Третью категорію дѣлъ составляютъ совѣты, даваемые генеральнымъ совѣтомъ префекту по вопросамъ, о которыхъ онъ будетъ просить совѣта. Префектъ совершенно свободенъ,—можетъ слѣдовать и не слѣдовать совѣтамъ. Но законъ его обязываетъ въ нѣкоторыхъ случахъ спрашивать мнѣнія генеральнаго совѣта, чтобы, по французскому выраженію, eclairer префекта. Это право и обязанность генеральнаго совѣта называется donner des avis.

Наконецъ четвертый родъ дѣятельности генеральнаго совѣта: выражать желанія о нуждахъ департамента—emettre les voeux. Эти желанія могутъ касаться вообще характера администраціи, различныхъ улучшеній и т. п. Политическія желанія не могутъ имѣть мѣста, совѣту запрещено даже составлять адресы. Выраженія желаній о нуждахъ департамента представляются министру внутреннихъ дѣлъ прямо предсѣдателемъ генеральнаго совѣта. Французскій законъ особенно старается, чтобы генеральные совѣты не приняли характера политическихъ собраній: постановленія

объ ограниченномъ числѣ членовъ ихъ, о секретности засѣданій, запрещеніе совѣтамъ сноситься другъ съ другомъ, составлять адресы достаточно указываютъ на это стремленіе *).

Провинціяльныя учрежденія въ старомъ смыслѣ слова, т. е. какъ политическія, остались въ тѣхъ европейскихъ государствахъ, въ которыхъ провинція удержала свою историческую территорію. Такъ въ Австрійской имперіи въ каждой изъ частей ея (бывшихъ королевствахъ) существуютъ провинціяльныя собранія, болѣе похожія на политическіе, нежели хозяйственно-адмистративные корпуса. Ландтаги каждой провинціи имѣютъ сложный самобытный характеръ: они состоятъ изъ архіепископовъ, епископовъ, ректоровъ университетовъ и выборныхъ отъ трехъ разрядовъ: крупныхъ землевладѣльцевъ, горожанъ, сельскихъ обществъ. Право участія въ провинціяльномъ представительствѣ не одинаково для каждаго изъ этихъ разрядовъ. Депутаты крупныхъ землевладѣльцевъ избираются ими непосредственно, а выборы сельскихъ общинъ—двухстепенные. Цензъ въ первой категоріи отъ 50 до 250 флориновъ прямыхъ налоговъ, смотря по провинціи. Въ городскомъ сословіи считаются избирателями тѣ, которые имѣютъ право на участіе въ муниципальныхъ выборахъ, впрочемъ съ исключеніемъ бѣднаго мѣщанства. Въ сельскихъ общинахъ выборные по одному на 500 хозяевъ избираютъ депутатовъ. Число членовъ ландтага по различнымъ категоріямъ не приведено еще къ точному порядку. Вообще землевладѣнію данъ сильный перевѣсъ передъ промышленностію, крупнымъ землевладѣльцамъ, сравнительно съ ихъ количествомъ, передъ мелкими. Такъ ландтагъ Нижней Австріи состоитъ изъ 53 членовъ, — изъ нихъ 15 отъ крупныхъ землевладѣльцевъ, 18 отъ городовъ, мѣстечекъ, комерческихъ и ремесленныхъ палатъ, 20 отъ сельскихъ общинъ; кромѣ того засѣдаетъ ректоръ Вѣнскаго университета. Въ

---

*) См. Dufour—Traité du droit administratif, т. III, 1854 г. Batbie т. IV; Vauvilliers—Manuel du droit administratif, 1855 г.

Верхней Австріи ландтагъ состоитъ изъ 49 членовъ — 10 первой, 20 второй и 19 третьей категоріи. Въ Зальцбургѣ—изъ князя-архіепископа и 25 депутатовъ, 5 отъ крупныхъ землевладѣльцевъ, 12 отъ городовъ, 8 отъ сельскихъ общинъ. Власть ландтага состоитъ въ слѣдующемъ: 1) онъ издаетъ постановленія относительно сельскаго хозяйства, благотворительныхъ заведеній, публичныхъ зданій, устроенныхъ на провинціяльныя деньги, земскихъ кредитныхъ установленій, земскихъ сборовъ; 2) онъ имѣетъ и законодательную власть:—составляетъ постановленія о приложеніи и способахъ исполненія законовъ по вопросамъ, касающимся общинъ, церквей, школъ, относительно продовольствія и расквартированія войскъ; далѣе, онъ составляетъ законы по предметамъ, касающимся нуждъ и благосостоянія края (кругъ предметовъ этихъ опредѣленъ законодательною властью). Наконецъ, относительно государственной законодательной власти ландтаги имѣютъ право представлять амендементы къ общимъ имперскимъ законамъ, условливаемые особенностями провинціи, и дѣлать представленія объ изданіи общаго закона, потребность въ которомъ вызвана земскими нуждами.

Такимъ образомъ значеніе провинціяльныхъ собраній самое широкое, болѣе этого имъ дать нельзя, не компрометировавъ значенія государства; они стоятъ степенью ниже представительныхъ собраній отдѣльныхъ штатовъ Сѣверо-Американской республики, но тамъ центръ тяжести государственной лежитъ въ штатѣ, и государство ведетъ теперв кровавую войну съ штатомъ.

Члены ландтага избираются на 6 лѣтъ; предсѣдатель (Landmarchall, Landeshauptmann) назначается императоромъ изъ среды депутатовъ. Ландтагъ собирается по декрету императора. Срокъ сессіи не опредѣляется. Обыкновенно онъ собирается разъ въ годъ. Засѣданія его публичныя. Ландтагъ избираетъ изъ среды своей исполнительную коммисію или управу (Landes-Ausschuss), пребывающую постоянно. Она состоитъ изъ 6 членовъ; трое избираются всѣмъ собраніемъ по большинству голосовъ, а трое

другихъ каждымъ разрядомъ (крупными землевладѣльцами, городами, общинами) по одному.

Въ Австрійской монархіи ландтаги имѣютъ средневѣковой характеръ по своему политическому и законодательному значенію; по составу, хотя здѣсь и есть сословное раздѣленіе, они подходятъ ближе къ условіямъ новаго времени: во первыхъ, цензъ—главный элементъ представительства, во вторыхъ, ландтагъ составляетъ одно цѣльное собраніе. Наконецъ главное, — хотя права ландтага широки, но они въ принципѣ только делеґація государства; не изъ самихъ себя ландтаги почерпаютъ свое право, а отъ государства (за исключеніемъ Венгріи), такъ что государство, давши широкія права провинціи, въ сущности повело дѣло не къ децентрализаціи, а къ централизаціи. Прежде на верху—не было представительнаго собранія, провинціи имѣли средневѣковое представительство, и какъ бы ни было маловажно его значеніе, оно все-таки было единственнымъ и притомъ самороднымъ органомъ страны. Нынѣшніе ландтаги имѣютъ представительство по началу, выработанному государствомъ, власть ихъ и вліяніе подчинены имперскому парламенту.

Въ Пруссіи—странную анамолію представляютъ провинціяльныя учрежденія съ государственною конституціею. Пруссія съ 1848 г. конституціонная монархія, даже она недовольна этимъ, стремится стать парламентарной, т. е. перенесть центръ тяжести государственной власти на палату депутатовъ, а въ провинціяльномъ устройствѣ она сохраняетъ средневѣковыя формы. Эта аномалія объясняется тѣмъ, что до сихъ поръ правительство не внесло на разсмотрѣніе камеръ проэкта провинціяльнаго закона, что̀ предписано было ему конституціей. Составъ ландтаговъ неодинаковъ въ историческихъ провинціяхъ Пруссіи.

Въ Пруссіи (провинціи), Бранденбургѣ, Познани и Помераніи онъ состоитъ изъ трехъ сословій: рыцарства, горожанъ, владѣльцевъ поземельныхъ (нерыцарскихъ) имуществъ (ländliche grundbesitzer); въ другихъ провинціяхъ (Саксоніи, Силезіи, Вестфаліи, Рейнской), кромѣ этихъ классовъ,

засѣдаетъ четвертый классъ (по іерархіи и значенію первый) господъ (Herrenstand). Къ этому послѣднему классу принадлежатъ бывшіе имперскіе (reichsständliche) князья, графы, бароны, также другія знатныя фамиліи и наконецъ представители большихъ аристократическихъ корпорацій, напр. соборнаго капитула. Вообще, дворянство по числу представителей имѣетъ полный перевѣсъ на ландтагѣ. Голосованіе бываетъ двухъ родовъ: если дѣло имѣетъ характеръ общій, то вотируютъ всѣ классы вмѣстѣ, если оно касается спеціально интересовъ одного сословія, то требуется предварительное принятіе этимъ сословіемъ и притомъ большинствомъ двухъ третей голосовъ. Во всѣхъ тѣхъ дѣлахъ, гдѣ окончательное рѣшеніе происходитъ только съ утвержденія короля, равно какъ для принятія представленій и просьбъ королю, требуется большинство двухъ третей голосовъ, въ другихъ абсолютное большинство.

Компетенція ландтага до сихъ поръ не опредѣлена. 105 статья конституціи 1850 г. говоритъ, что провинціяльныя собранія разсуждаютъ о нуждахъ провинціи, и что законъ опредѣляетъ случаи, когда приговоры ихъ требуютъ утвержденія высшей власти, и когда они считаются окончательными. Но такого закона, какъ мы говорили, еще не послѣдовало. Вообще они завѣдываютъ провинціяльнымъ имуществомъ, имѣютъ право представлять о законахъ мѣстнаго интереса, участвуютъ въ управленіи провинціей съ совѣщательнымъ голосомъ. Представительное собраніе округа (Kreis Stände) имѣетъ болѣе опредѣленное значеніе.

Въ Бельгіи и Испаніи провинціяльныя собранія очень походятъ на французскіе генеральные совѣты. Даже въ Голландіи, гдѣ до революціи была чисто федеральная система, сходная съ сѣверо-американской, и тамъ провинціяльныя собранія потеряли политическій характеръ. Въ Швеціи ихъ вовсе не существуетъ. Вообще во всей Европѣ мы не найдемъ теперь ничего напоминающаго средневѣковые провинціяльные чины. Какое бы ни дано имъ значеніе,—въ одномъ мѣстѣ, гдѣ почва осталась прежняя, измѣненъ ихъ духъ и составъ, а въ большей ча-

сти государствъ и почва, и духъ, и составъ совсѣмъ другіе. Политическія конституціи нѣкоторыхъ германскихъ государствъ представляютъ еще сборъ прежнихъ провинціяльныхъ элементовъ, но они сопоставлены съ новыми элементами и началами, которые совершенно парализируютъ ихъ.

Сфера государства строго разграничена теперь отъ сферы провинціяльной. Сознаніе, что государственная власть есть нѣчто цѣльное, недробимое, что она должна быть независима, что она не есть аггломерація провинціяльныхъ властей, а власть sui generis, что ослабить ее, или передать часть ея функій провинціямъ, значило бы лишить ее энергіи, способности двигать народъ, значило бы повести государство къ распаденію,—это сознаніе теперь сдѣлалось общимъ.

Новая Италія, составившаяся изъ частей, которыя столько вѣковъ жили отдѣльною государственною жизнью, которыя имѣютъ столько элементовъ самостоятельной жизни въ своей исторіи, нравахъ, племенныхъ различіяхъ, столицахъ, экономическихъ интересахъ,—и та не хочетъ слышать о политической провинціи. Но вмѣстѣ съ тѣмъ вездѣ признаны особенные провинціяльные интересы, въ смыслѣ экономическомъ: школы, благотворительныя заведенія, кредитныя учрежденія, пути сообщенія, полиція, промышленность, народное здравіе признаны такими сферами дѣятельности, которыя вполнѣ или отчасти могутъ быть предоставлены провинціи безъ ослабленія государственной власти. Признано также безопаснымъ для государства и въ высшей степени полезнымъ для общества предоставленіе провинціямъ способа раскладки нѣкоторыхъ государственныхъ тягостей. Такимъ образомъ признается провинція какъ юридическое лицо, дается ей доля самостоятельной жизни, даются интересы скромные, которыхъ нельзя и сравнивать съ государственными, но все-таки довольно важные.

Только наше отечество не имѣло до 1-го генваря 1864 г. земскихъ провинціяльныхъ учрежденій. Учрежденія Екатерины II ввели выборное начало въ уѣздные и губернскіе

суды, въ приказы общественнаго призрѣнія, отчасти въ полицію; впослѣдствіи допущены были представители дворянства и губернскаго города въ комитеты дорожный, народнаго здравія, оспенный. Этими мѣрами отчасти достигалась одна цѣль самоуправленія, — что значительное число лицъ въ управленіи губерніей были *мѣстнаго* происхожденія, притомъ одобренныя сословіями. Но судьи, будучи выборными, не были безсмѣнными, — другія выборныя лица дѣлались въ сущности чиновниками правительства. Разница была только въ томъ, что одни чиновники назначались прямо по выбору правительства, а для занятія другихъ мѣстъ сословія представляли кандидатовъ.

Былъ только одинъ органъ самостоятельный, который, будучи представителемъ нуждъ и интересовъ одного сословія, косвенно дѣлался отчасти земскимъ органомъ. Это—дворянское общество.

Дворянство, какъ организованное сословіе, создано жалованной грамотой Екатерины II. Древніе служилые люди, представлявшіе собою государственную силу въ противоположность тяглому земству, были, по удачному выраженію одного историка, распущены по домамъ. Существенныя черты новаго положенія были: 1) съ дворянства снята была обязательная служба; 2) съ тѣмъ вмѣстѣ его поземельная собственность, имѣвшая значеніе царскаго жалованья, была отдана ему въ полную частную съ крестьянами; 3) дворянство стало съ одной стороны *Земскимъ* губернскимъ классомъ, — съ другой стороны на немъ остался нѣкоторый отпечатокъ служилаго значенія, но съ той разницей, что оно перечислено было изъ военнаго министерства въ министерство внутреннихъ дѣлъ, а военное значеніе его осталось только для чрезвычайныхъ случаевъ; 4) оно получило крѣпкую сословную организацію, съ своими собраніями, выборами; 5) оно получило сильное участіе въ областномъ судѣ и полиціи; 6) оно сдѣлалось нѣкоторымъ образомъ легальнымъ представителемъ губерніи въ противоположность губернатору, какъ представителю государства.

До сихъ поръ самое рѣзкое различіе встрѣчается между губерніями дворянскими и недворянскими.

Дворянство разселено далеко неодинаково въ различныхъ частяхъ Россіи. Статистическія Таблицы показываютъ потомственнаго дворянства мужскаго пола 304,000, обоего пола 610,000 душъ въ 49 губерніяхъ и областяхъ европейской Россіи. Потомственное дворянство у насъ исторически связывалось съ землевладѣніемъ и притомъ съ землей, населенной крѣпостными людьми. На этомъ началѣ основывался весь строй Московскаго государства и имперіи до Екатерины II. Дворянство несло обязательную государственную службу и за это получало землю съ крестьянами. Куда только проникало наше государство, оно вводило крѣпостную форму и обособленіе дворянства. Это совершилось двумя путями: во 1-хъ, поселеніемъ русскаго дворянства во вновь пріобрѣтенныхъ земляхъ,—такъ былъ колонизованъ дворянствомъ и крѣпостнымъ крестьянствомъ востокъ (Оренбургская, Пермская, Казанская, Вятская, Саратовская губерніи) и югъ Россіи до Чернаго моря; во 2-хъ, государство, пріобрѣтая земли, стоявшія на извѣстной степени цивилизаціи, обращало тамошнія высшія сословія въ дворянство русское, т. е. давало имъ юридическія права и обязанности, а впослѣдствіи и сословную организацію русскаго дворянства, съ правомъ владѣть крѣпостнымъ населеніемъ и даже иногда обращая прямо ему въ крѣпость свободный сельскій людъ. Такъ, не говоря уже объ остзейскомъ рыцарствѣ, польская шляхта западныхъ губерній обращена въ дворянство, въ Бессарабіи бояре, въ Крыму и въ Казани мурзы, въ Малороссіи, гдѣ при казацкомъ демократическомъ устройствѣ не было никакого потомственнаго привиллегированнаго класса, создано было дворянство, дарованіемъ дворянскихъ правъ всѣмъ тѣмъ казакамъ, которыхъ предки были въ числѣ генеральной старшины; даже на Дону въ концѣ прошлаго столѣтія прямо зачислили въ дворянство всѣхъ казаковъ, которые въ это время занимали офицерскія должности, хотя это была чистая случайность при выборномъ характерѣ донскаго устройства.

При всемъ томъ многіе обширные края Россіи остались вовсе безъ дворянства. Въ Сибири тамошніе инородческіе князьки не были обращены въ дворянство, они остались съ значительной властью надъ своими родами и племенами, но все-таки на крестьянскомъ положеніи. Даже киргизамъ и калмыкамъ правительство скупо раздавало дворянство. Въ сѣверной части европейской Россіи—въ Архангельской и большей части Олонецкой губерній—также нѣтъ дворянства, потому что туда не проникала государственная полувоенная колонизація, свободно дворянству не зачѣмъ было двигаться на дальній сѣверъ, своего аристократическаго слоя тамъ не было,—новгородскіе бояре, если и были тамъ, исчезли безслѣдно. Въ Астраханской губерніи также почти вовсе нѣтъ помѣстнаго дворянства, потому что калмыки, главное ея населеніе, остались, какъ мы упоминали, внѣ общей системы, почва же ея неудобна была для дворянской земледѣльческой колонизаціи. Въ исчисленныхъ краяхъ Россіи дворянство по числу ничтожно, да и то большей частью непомѣстное, — потомки чиновниковъ или чиновники,—это видно какъ изъ числа бывшихъ крѣпостныхъ, такъ и изъ того, что большая часть тамошнихъ дворянъ показана въ числѣ городскихъ обывателей.

Въ 49 губерніяхъ и областяхъ европейской Россіи числится до 60 мильоновъ жителей (56,330,000), слѣдовательно дворянство составляетъ 1%. Въ распредѣленіи дворянства по губерніямъ чрезвычайная неравномѣрность. На первомъ планѣ стоятъ губерніи западныя и югозападныя, бывшія подъ польскимъ владычествомъ, гдѣ образовалось огромное дворянство. Въ Ковенской губерніи дворянства до 100,000, т. е. 10% всего населенія, въ Минской 54,500 или 5½%, въ Виленской 51,000 (5½%), въ Витебской 25,000 (3%), въ Волынской 52,500 (5½%), въ Гродненской 37,000 (9%), въ Могилевской 32,000 (3½%), въ Подольской 21,000 (1⅓%). Вообще въ шести сѣверозападныхъ или такъ называемыхъ Литовскихъ губерніяхъ (правильнѣе Бѣлорусскихъ и Литовскихъ) при 6 мильонахъ населенія потомственнаго дворянства 200,000 человѣкъ т. е. треть все-

го дворянства имперіи,—и это только дворянства въ юридическомъ смыслѣ, т. е. признаннаго герольдіей, не считая шляхты, непризнанной въ дворянствѣ, которая однако по нравамъ, преданіямъ, стремленіямъ составляетъ съ дворянствомъ одно цѣлое,—тогда какъ въ Архангельской губерніи дворянство составляетъ $^{1}/_{4}$% населенія, въ Астраханской $^{1}/_{6}$%, въ Олонецкой $^{4}/_{10}$%. Въ остальныхъ Великорусскихъ и Малороссійскихъ губерніяхъ только въ трехъ дворянство превышаетъ 1%, именно въ Херсонской оно составляетъ $1^{1}/_{6}$%, въ Смоленской $1^{1}/_{2}$%, въ Петербургской 2% (главная часть безпомѣстное чиновное дворянство); въ Новгородской губерніи и Донской области нѣсколько менѣе 1%, въ Московской $^{4}/_{5}$%, въ Харьковской $^{3}/_{4}$%, въ Курской, Тульской, Черниговской $^{2}/_{3}$%, въ Московской $^{4}/_{5}$%, въ Костромской, Орловской, Полтавской, Рязанской, Самарской, Кіевской, Екатеринославской $^{1}/_{2}$%; въ Калужской, Оренбургской, Пензенской, Тверской, Ярославской $^{1}/_{3}$%; во Владимірской, Воронежской, Нижегородской, Саратовской, Симбирской, Тамбовской $^{1}/_{4}$%; въ Вологодской $^{1}/_{7}$%, въ Казанской $^{1}/_{8}$%, наконецъ въ Вятской даже $^{1}/_{17}$% (1,256 дворянъ на 2 слишкомъ мильона населенія). Въ Прибалтійскомъ краѣ пропорція дворянства гораздо выше, чѣмъ въ коренной Россіи, именно въ Эстляндіи и Курляндіи 1%, Лифляндіи $^{1}/_{2}$% населенія *). Эта пропорція чрезвычайно важна. Такъ какъ офицерскій классъ арміи, администрація, высшія учебныя заведенія по преимуществу наполнены дворянствомъ, поэтому (кромѣ того и по другимъ обстоятельствамъ) элементы польскій и нѣмецкій занимаютъ въ означенныхъ сферахъ такое непропорціональное съ количествомъ польской и нѣмецкой націй положеніе. Дворянство личное и чиновники **), по преимуществу служащій классъ, канцеляріи,

---

*) Выводы сдѣланы на основаніи данныхъ, сообщенныхъ въ Статист. Табл. 1863 г.

**) Съ 1845 г., когда въ гражданской службѣ дворянство личное стало пріобрѣтаться чиномъ IX класса, образовалось особое сословіе чиновниковъ неличныхъ и не потомственныхъ дворянъ.

вдвое менѣе по числу потомственнаго дворянства, именно состоитъ изъ 276,000 человѣкъ обоего пола.

Личное дворянство въ соціальномъ и юридическомъ отношеніи составляетъ у насъ до сихъ поръ явленіе оригинальное. Оно поставлено было по закону, по правамъ въ срединѣ между потомственнымъ дворянствомъ и податными сословіями. По правамъ на государственную службу, по образованію, нравамъ оно приближалось къ дворянству, покрайней мѣрѣ совершенно отдѣляло себя, какъ *благородное*, отъ податныхъ классовъ; но, не имѣя права на крѣпостное землевладѣніе, оно не могло сростись въ интересахъ съ дворянствомъ потомственнымъ. Слишкомъ слабое и зависимое въ матерьяльномъ отношеніи, оно не могло образовать самостоятельнаго общественнаго класса, оно осталось межеумкомъ. Изъ статистическихъ свѣдѣній о числѣ въ губерніи личныхъ дворянъ и чиновниковъ трудно сдѣлать выводы для быта губерніи,—потому что не отдѣлены въ этомъ классѣ люди пришлые, временно пребывающіе отъ тѣхъ, которые принадлежатъ губерніи, какъ постоянные обыватели.

Изъ приведенныхъ цифръ о количествѣ дворянства мы можемъ сдѣлать прямо слѣдующіе выводы для администраціи. 1) Въ администраціи центральной элементы инородческіе польскій и нѣмецкій занимаютъ мѣсто далеко не пропорціональное съ количественнымъ отношеніемъ польской и нѣмецкой національностей къ русской. 2) Губерніи съ нѣмецкимъ и особенно польскимъ дворянствомъ могутъ съ избыткомъ наполнить кадръ своего управленія, — между тѣмъ какъ многія русскія этого сдѣлать не могутъ, слѣдовательно должны призанимать изъ другихъ губерній, особенно это слѣдуетъ сказать относительно Сибири, Астрахани, Вятки, Перми, Казани, Архангельска.

Къ сожалѣнію статистика нашей администраціи еще не тронута съ этой точки зрѣнія *). Если весь управляющій

---

*) „Военный Сборникъ“ сдѣлалъ подобнаго рода статистическія выкладки относительно состава корпуса офицеровъ въ части нашей арміи. Выкладки сдѣланы на основаніи вѣроисповѣданій, которыя у насъ почти совпадаютъ

классъ въ губерніяхъ будетъ разсмотрѣнъ во 1-хъ по національностямъ, во 2-хъ и въ особенности относительно осѣдлости, тогда можно будетъ сдѣлать важные выводы для губерній.

Выборная форма конечно есть главный признакъ самоуправленія. Но кромѣ того и назначеніе короной управляющихъ лицъ изъ жителей мѣстности и притомъ опредѣленной категоріи можетъ быть значительнымъ ослабленіемъ бюрократическаго начала, подъ его формой приводить нѣкоторую самостоятельность, привязанность къ мѣстности. Мы видѣли, что въ Англіи самоуправленіе вовсе не основано на выборомъ началѣ. Разумѣется, примѣръ Англіи можно прилагать съ величайшими ограниченіями къ централизированнымъ государствамъ, потому что въ Англіи цѣлая масса учрежденій, а главное обычаи, духъ народный заставляютъ всякую даже малогодную систему дѣйствовать въ направленіи къ полному самоуправленію.

Мы видѣли, какъ неравномѣрно распредѣлено у насъ дворянство. Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ его такъ мало (Сибирь, Астрахань, Архангельскъ, Олонецъ), что и выборовъ дворянскихъ не бываетъ. Отъ того наши губерніи *дворянскія* и *чиновныя* рѣзко различаются. Во вторыхъ административный произволъ не встрѣчаетъ себѣ препоны: нѣтъ общественнаго мнѣнія, нѣтъ важныхъ должностей,

---

съ народностями. По расчисленію открывается, что 12,652 офицера распредѣляются по исповѣданіямъ:

Православныхъ	8,777 или	69%
Католиковъ	2,538 "	20%
Протестантовъ	1,180 "	9%
Армянъ	43 "	—
Магометанъ	114 "	—

Тогда какъ все населеніе по религіямъ составляетъ: православныхъ 86%, католиковъ 9%, протестантовъ 5%,—слѣдовательно офицеровъ-инородцевъ вдвое болѣе противъ нормальнаго числа, принявъ послѣднее равнымъ съ количествомъ извѣстной народности.

Другая таблица показываетъ еще болѣе невыгодное распредѣленіе для русской національности и чрезвычайно выгодное для нѣмецкой—высшихъ офицерскихъ мѣстъ. Именно на 100 человѣкъ каждаго офицерскаго чина приходится:

занятыхъ по выбору дворянства, нѣтъ общества. Наша жизнь еще не выработала достаточно сильнаго и образованнаго класса внѣ дворянства. Все, что̀ выдѣлялось изъ средняго класса по образованію, поглощалось дворянствомъ,— внѣ государственной службы у насъ до послѣдняго времени было тяжело образованному человѣку, только чрезъ службу онъ могъ получить права и положеніе, гарантировавшія его личное достоинство. Дѣти богатыхъ купцовъ шли также въ службу. Законодательство хотя нѣсколько разъ заявляло стремленіе, особенно при Екатеринѣ II, составить у насъ средній классъ не изъ одниxъ представителей капитала и матерьяльнаго труда—купцовъ и мѣщанъ, но и изъ умственныхъ силъ, подобно Западу,—но это благое стремленіе парализировалось общимъ строемъ общества и управленія, при которомъ, какъ мы сказали, было тяжело образованному человѣку оставаться въ податномъ классѣ,—далѣе тѣмъ, что для содержаніи громадной имперіи съ ея великой арміей, съ ея центральной и областной администраціей нужно было столько силъ, сколько не могло доставить дворянство, когда администрація заключаетъ 35,000 одниxъ штатныхъ мѣстъ. Вспомнимъ, что у насъ распредѣленіе собственности въ дворянствѣ идетъ въ пропорціи чрезвычайно невыгодной въ общественномъ и государственномъ отношеніи,—именно главная масса ея сосредоточивается въ

	ПРАВОСЛАВН.	КАТОЛИЧЕСК.	ПРОТЕСТАНТ.
(Слѣдовало бы:	*86%*	*9%*	*5%)*
Генераловъ	62	8	27
Полковниковъ	64	9	24
Подполковниковъ	68	18	12
Майоровъ	68	21	9
Капитановъ	65	18	13
Штабсъ-капитановъ	69	20	8
Поручиковъ	68	22	8
Подпоручиковъ	70	22	5
Прапорщиковъ	72	17	8

И такъ для православныхъ пропорція понижается постепенно съ повышеніемъ чиновъ, для протестантовъ наоборотъ увеличивается постепенно, для католиковъ она увеличивается до полковничьяго чина, а съ этого чина понижается въ генеральскомъ ниже нормы.

немногихъ рукахъ. (См. Тройницкій: «Статистика крѣпостнаго населенія».) А собственность даетъ досугъ для образованія, необходимаго условія для политической карьеры, поэтому изъ всей массы дворянства выдѣлялся весьма небольшой, годный для правительства кадръ. Не имѣя своихъ дворянскихъ силъ въ достаточномъ количествѣ, что̀ произошло отъ быстраго перехода отъ простаго полуазіатскаго управленія къ штату европейской имперіи, правительство выписывало людей изъ за границы; далѣе Остзейскія губерніи въ особенности и отчасти впослѣдствіи возвращенныя отъ Польши дали ему возможность рекрутировать государственный штатъ изъ ресурсовъ хотя инородныхъ, но все-таки незаграничныхъ. Поэтому понятно, что оно поглощало все, что̀ выдѣлялось по таланту и образованію изъ массы кореннаго русскаго населенія. Поэтому тамъ, гдѣ не было дворянства, общества не существовало: были только чиновники и безразличная масса, въ которой и городское сословіе было мужицкимъ. Такой типъ представляютъ и теперь губерніи Сибирскія, Олонецкая, Архангельская и отчасти многія другія. Карта бывшаго крѣпостнаго населенія даетъ довольно вѣрное понятіе объ общественной силѣ различныхъ губерній.

Такое положеніе показываетъ всю громадную важность дароваго распространенія средняго и высшаго образованія въ коренной Россіи, о чемъ постоянно заботились величайшіе изъ ея государей. Только образованный классъ можетъ участвовать въ управленіи страной: для администраціи, суда, финансовъ, полиціи, офицерскаго класса арміи необходимы люди образованные, или *благородные*, потому что у насъ со временъ Петра I образованіе непремѣнно ведетъ къ дворянству въ широкомъ смыслѣ слова, т. е. къ праву на занятіе классныхъ мѣстъ. Мы видѣли, что нѣмецкая и польская народности обладаютъ сравнительно многочисленнѣйшимъ дворянствомъ. Притомъ въ Прибалтійскихъ губерніяхъ средствъ для образованія болѣе, чѣмъ въ коренной Россіи. Поправить эту невыгодную пропорцію одно средство—распространеніе средняго и высшаго образованія

самое широкое, даромъ, съ благотвореніями для русской національности. Расходы окупятся съ лихвою, потому что результатомъ ихъ будетъ подъемъ русской національности, уничтоженіе перевѣса инородцевъ. Такъ исторія государственнаго права даетъ истинную формулу для разрѣшенія вопроса о даровомъ или недаровомъ высшемъ и среднемъ образованіи!

По закону дворянство избирало: предсѣдателя и двухъ членовъ уѣзднаго суда, земскаго исправника и засѣдателя земскаго суда, предсѣдателя и двухъ засѣдателей каждой изъ судебныхъ палатъ, предсѣдателя и двухъ членовъ совѣстнаго суда, двухъ членовъ приказа общественнаго призрѣнія, — представитель его, губернскій предводитель, засѣдалъ на первомъ мѣстѣ послѣ губернатора въ комиссіи народнаго продовольствія, дорожной, общественнаго здравія, оспенномъ комитетѣ, комитетѣ коннозаводства, комитетѣ и особомъ присутствіи о земскихъ повинностяхъ. Не бываетъ ни одного временнаго комитета, касающагося значительныхъ дѣлъ губерній, гдѣ бы не присутствовали дворянскіе представители. Но эти права даютъ еще весьма неполное понятіе о значеніи дворянства. Прибавимъ, что выборные отъ другихъ сословій въ судебныхъ и полицейскихъ учрежденіяхъ фактически не играли никакой роли, что всѣ высшіе чиновники губерніи были дворяне, связанные съ дворянскимъ сословіемъ не только сословной связью, но и интересами, — наконецъ, что дворянское общество имѣло большой вѣсъ въ глазахъ центральнаго управленія: тогда только мы получимъ настоящее понятіе о его значеніи. Держа въ своей крѣпостной зависимости главную массу губернскаго населенія, оно служило связью между правительствомъ и народомъ. Оно было нашимъ pays légal. Давши ему такое положеніе, законъ различными мѣрами въ порядкѣ судебномъ и правительственномъ старается ограничить перевѣсъ дворянства.

Наше дворянство въ теченіе почти столѣтняго пользованія такимъ высокимъ положеніемъ и такими правами весьма мало сдѣлало для страны. Между тѣмъ его преж-

нее положеніе кончилось: съ освобожденіемъ крестьянъ оно потеряло главное основаніе власти, реформа полиціи отняла у него важное орудіе для поддержанія своего значенія, потому что въ нашей землѣ полиція — все; судебная реформа и даже земская также ослабитъ то искуственное значеніе, которымъ пользовалось дворянство. Къ этому еще надобно прибавить, что указы 1845 и 1856 годовъ, отодвинувши полученіе дворянства сначала до майора и статскаго совѣтника, а потомъ до полковника и дѣйствительнаго статскаго совѣтника, въ сущности не усилили, а поколебали дворянство. Прежде оно поглощало въ себѣ, какъ мы видѣли, все выходившее изъ ряда. Каждый чиновникъ 8 класса покупалъ обыкновенно крѣпостное имѣньице и становился въ ряды дворянства. Теперь же въ губерніи могутъ быть всѣ чины, даже пожалуй включительно съ губернаторомъ — недворяне. Далѣе, образовывается мало по малу значительный чиновный классъ—ученыхъ, медиковъ, техниковъ, который стоитъ теперь внѣ потомственнаго дворянства, тогда какъ прежде оно поглощало въ себѣ всѣ эти силы: адьюнктъ, докторъ были eo ipso потомственными дворянами, также и учители гимназіи послѣ нѣсколькихъ лѣтъ службы. Не надобно забывать и того, что дворянство, непріученное крѣпостнымъ правомъ, монополіей выборныхъ должностей, привиллегіями по государственной службѣ, баснословной банковой системой залога къ труду, очутилось при великой крестьянской реформѣ въ такомъ положеніи, когда большей части его трудно было перенесть переходное положеніе. Ясно, что оно не могло болѣе оставаться исключительнымъ представителемъ земства ни по политическимъ, ни по финансовымъ, ни по умственнымъ условіямъ. Съ уничтоженіемъ крѣпостнаго права было естественно потрясено основывавшееся на немъ областное значеніе дворянства, оказалась пустота во внутренней жизни государства, и безъ новыхъ земскихъ учрежденій оно пошло бы назадъ ко временамъ Петра Великаго, когда между правительствомъ и отдѣльными единицами не стояло никакихъ организацій. Самые матерьяльные интересы правительства также требовали

передачи части дѣлъ, имѣющихъ экономическій характеръ, обществу.

Русскій законодатель, если не находилъ въ прошедшемъ примѣровъ, даже указанія на элементы для составленія самодѣятельной провинціяльной общественной жизни, могъ однако найти теоретическій планъ самыхъ широкихъ губернскихъ учрежденій. Наша историческая почва крайне бѣдна матерьялами, учрежденіями, но далеко не бѣдна проэктами и начинаніями.

При Императорѣ Александрѣ I наше государственное управленіе совершенно измѣнилось подъ вліяніемъ тогдашнихъ французскихъ идей. Плодомъ этой перемѣны были государственный совѣтъ и министерство. Извѣстно, что это были только отрывки великаго зданія, задуманнаго Императоромъ, планъ котораго поручено было составить Сперанскому. Такія же измѣненія предполагались и относительно губерній. Французская система очаровала и Императора и его великаго министра *).

Творецъ государственнаго устройства наполеоновской Франціи, знаменитый Сійесъ, выходилъ изъ положенія: власть идетъ сверху, довѣріе идетъ снизу (La confiance doit venir d'en bas, le pouvoir doit venir d'en haut). По этой системѣ народъ участвовалъ въ управленіи только чрезъ рекомендацію; сенатъ и правительство избирали весь правительственный персоналъ, въ обширномъ смыслѣ этого слова, изъ числа рекомендованныхъ. Всѣ взрослые французы, пользовавшіеся гражданскими правами, собирались въ окружныя собранія и избирали десятаго изъ себя. Это была первая категорія изъ 500 или 600 тысячъ человѣкъ. Изъ этой категоріи назначались правительствомъ члены общиннаго и городскаго управленія, члены окружнаго совѣта, окружной начальникъ (sous-préfet), судьи первой инстанціи. Пятьсотъ тысячъ избирателей собирались по департаментамъ и избирали также десятаго изъ себя, что составляло новую категорію изъ 50,000 человѣкъ. Изъ

*) См. біографію Сперанскаго, соч. барона Корфа.

этого реестра долженъ быть назначаемъ правительствомъ весь правительственный классъ губерніи: губернаторы (префекты), члены департаментскихъ совѣтовъ, судьи аппеляціонныхъ судовъ и т. д. Послѣдніе 50,000 избранныхъ избирали въ свою очередь десятаго изъ себя, и изъ 5,000 избранниковъ формировались всѣ государственныя учрежденія (сенатъ, трибуналъ, законодательный корпусъ) и сановники. Съ первой ступени до послѣдней, вездѣ были совѣты и правительство, сосредоточенное въ одномъ лицѣ, имѣвшее въ рукахъ главныя функціи управленія: въ общинѣ, кантонѣ, округѣ, департаментѣ мы встрѣчаемъ маленькихъ главъ исполнительной власти, маленькіе сенаты, маленькія палаты депутатовъ, маленькихъ министровъ. Типъ власти въ лицѣ мера, супрефекта, префекта воспроизводилъ одинъ образецъ императора. Эта система, по которой народъ собственно почти не участвовалъ въ управленіи страной, а только облегчалъ правительству средства этого управленія, была однако строго выдержана сначала до конца. Она была удивительно приноровлена къ тогдашнему состоянію Франціи.

Эту-то систему, съ большими впрочемъ измѣненіями, по плану Сперанскаго желали приложить къ Россіи. Великій принципъ раздѣленія трехъ властей—законодательной, судебной, исполнительной—былъ примѣненъ ко всѣмъ ступенямъ государственной жизни, начиная съ волости. Въ каждой волости собирается разъ въ три года собраніе подъ именемъ волостной думы. Она состоитъ изъ всѣхъ владѣльцевъ частной недвижимой собственности; общества казенныхъ крестьянъ присылаютъ по одному депутату съ каждыхъ пятисотъ душъ. Итакъ, два элемента соединялись въ волостной думѣ—частная собственность и общинная. Это начало, какъ увидимъ, вошло и въ настоящее земское положеніе.

Волостная дума занималась: 1) выборами, 2) финансами. Она выбирала: членовъ волостнаго правленія, депутатовъ въ окружную думу, и составляла списокъ изъ 20 отличныхъ гражданъ. Послѣднее, заимствованіе изъ систе-

мы Сійеса, должно было имѣть тоже значеніе, какъ и во Франціи, т. е. рекомендаціи. Въ финансовомъ отношеніи она контролировала волостное правленіе въ расходахъ суммъ. Наконецъ, она представляла окружной думѣ о нуждахъ волости.

Изъ выборныхъ волостныхъ думъ составлялась окружная дума. Округъ, по плану Сперанскаго, былъ не болѣе нынѣшняго уѣзда.

Окружная дума имѣла тѣже самыя функціи, т. е. избирала депутатовъ въ губернскую, избирала членовъ окружнаго совѣта и суда, составляла списокъ 20 отличнѣйшихъ гражданъ, контролировала расходы по округу, представляла губернской думѣ, на основаніи представленій волостей, о нуждахъ и потребностяхъ округа.

На томъ же основаніи каждые три года собиралась губернская дума. Губернія заключала отъ 100 до 300 тысячъ населенія. Функціи губернской думы были тѣже, что и окружной,—она также производила выборы (въ государственную думу) и представляла списокъ 20 отличнѣйшихъ людей. Губернскій совѣтъ составлялъ смѣты земскихъ губернскихъ повинностей.

Въ планѣ Сперанскаго замѣтна важная разница сравнительно съ системой Сійеса: у него всѣ учрежденія отъ волостной до государственной думы составляются по дѣйствительному избранію народомъ или низшимъ представительнымъ собраніемъ, а не правительствомъ изъ числа рекомендованныхъ. Рекомендація существуетъ, но число рекомендованныхъ весьма ограничено, приблизительно вдесятеро меньше французскаго, слѣдовательно она гораздо сильнѣе, заключая выборъ правительствомъ въ болѣе тѣсные предѣлы, а во вторыхъ она существуетъ только для составленія части судебнаго кадра,—судебнаго сената и предсѣдателей другихъ судебныхъ мѣстъ. Можетъ быть составитель имѣлъ намѣреніе, чтобы правительственныя мѣста, при назначеніи и на другія должности кромѣ судебныхъ, руководствовались рекомендаціей.

Впрочемъ, проэктъ этотъ не вводилъ главнаго—онъ не

давалъ губерніи и округу характера юридическаго лица,— онъ давалъ представительнымъ земскимъ собраніямъ только слабое участіе въ системѣ повинностей, и вовсе не передавалъ имъ благотворительности, путей сообщей, хозяйственной полиціи. Земскія собранія Сперанскаго были скорѣе только станціями для выборовъ членовъ государственной думы, нежели распорядители и органы мѣстныхъ интересовъ.

Проэктъ Сперанскаго не получилъ осуществленія. Прошло слишкомъ 50 лѣтъ, когда вновь возбудились тѣ же идеи и потребности, какъ въ первые годы царствованія Александра I. Не зная процесса зарожденія и движенія мысли о губернскихъ земскихъ учрежденіяхъ, мы не можемъ сказать, до какой степени проэктъ Сперанскаго имѣлъ значеніе въ этомъ дѣлѣ. Но и a priori можно заключать объ извѣстномъ вліяніи, когда въ числѣ государственныхъ дѣятелей находимъ достойныхъ сотрудниковъ Сперанскаго и вообще людей, незабывшихъ знаменитую Александровскую эпоху.

Данные $^{14}/_{26}$ марта 1862 г. для царства Польскаго уѣздные и губернскіе совѣты были также выраженіемъ того направленія, которое правительство намѣрено было принять и относительно губернскихъ учреждении имперіи.

Высочайшими повелѣніями 25-го марта и 23-го октября 1859 г. министру внутреннихъ дѣлъ поручено было составить проэктъ земскихъ учрежденій. Хотя по общему правилу проекты законовъ составляются вторымъ отдѣленіемъ собственной канцеляріи, но дѣло передано было министерству внутреннихъ дѣлъ конечно потому, что вся крестьянская реформа и всѣ новыя вызванныя ею учрежденія сосредоточены въ земскомъ отдѣлѣ этого министерства. Впрочемъ повелѣно эти проекты прежде представленія Государю Императору внести на заключеніе главноуправляющаго II отдѣленіемъ. Для составленія проэктовъ образована была особая комиссія, подъ предсѣдательствомъ министра внутреннихъ дѣлъ, изъ высшихъ чиновниковъ этого министерства и нѣкоторыхъ посторонних; впрочемъ въ числѣ членовъ не бы-

ло ни представителей сословій, ни ученыхъ учрежденій. Въ мартѣ 1862 г. проэктъ главныхъ положеній новаго устава былъ внесенъ въ совѣтъ министровъ и одобренъ Государемъ Императоромъ. Той же комиссіи поручено выработать полный проэктъ. Болѣе полутора года длилась редакціонная работа и просмотръ проэкта въ государственномъ совѣтѣ. Комиссія не разсылала своего проэкта (подобно коммисіи проэкта судебной реформы) на разсмотрѣніе ученыхъ и практиковъ. Впрочемъ въ редакціи нѣкоторыхъ газетъ доходили работы комиссіи, и онѣ дѣлали замѣчанія въ своихъ изданіяхъ. Но вообще публика мало интересовалась дѣломъ, гораздо меньше, чѣмъ судебной реформой. Отъ чего это произошло — отъ случайныхъ обстоятельствъ, именно отъ польскаго вопроса, завладѣвшаго вниманіемъ общества или отъ другихъ причинъ,—рѣшить не беремся.

Перваго генваря 1864 г. издано было *Положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ.*

Разсмотримъ составъ этихъ учрежденій и потомъ сферу ихъ дѣятельности.—Наша исторія не могла дать никакого образца для провинціяльныхъ учрежденій, потому что подобныхъ не было въ древней Россіи. Учрежденія губныя были спеціальныя, другія земскія—чисто общинныя, много волостныя. Земскіе соборы имѣли государственное значеніе, слѣдовательно земство проявлялось вовсе въ иной сферѣ, а не въ провинціи. Дѣло другое—возможность и польза взвѣсить народный характеръ, какъ онъ проявился въ представительныхъ учрежденіяхъ хотя другой сферы, и по аналогіи возсоздать нѣчто сродное для провинціи. Конечно теперь и губернія явленіе, несуществовавшее въ старой Россіи, и сословія иначе устроены,—нѣкоторыя изъ нихъ, напр. духовенство, потеряли прежній земскій характеръ,—словомъ иная почва, иныя условія, но нельзя отрицать, что духъ, выразившійся въ учрежденіяхъ стараго времени, можетъ войти, какъ одинъ изъ факторовъ, въ новыя.

Въ новыхъ земскихъ учрежденіяхъ мы найдемъ черты французскія, прусскія, англійскія, словомъ самыя разнообразныя, найдемъ и много самородныхъ.

Земскія собранія раздѣляются на уѣздныя и губернскія. Составъ тѣхъ и другихъ выборный. Два принципа рѣзко выдѣляются въ составленіи земскихъ собраній: 1) цензъ, притомъ главнымъ образомъ поземельный, 2) сословное раздѣленіе.

Начало ценза особенно сильно развилось на континентѣ Европы послѣ великой французской революціи. Введенное ею политическое равенство уничтожило во Франціи возможность передать голосъ страны высшимъ сословіямъ. А такъ какъ всѣ бывшія во Франціи правительства съ 1815 до 48 года считали право участія въ управленіи страной всего народа началомъ революціоннымъ, передающимъ власть въ руки грубой массы и проч. тому подоб., то естественно для созданія политическаго класса они не могли придумать другаго начала кромѣ того, которое изобрѣлъ древній міръ въ аналогическихъ обстоятельствахъ, именно ценза. Мѣриломъ ценза взята цифра прямаго налога. Цензъ этотъ, увеличиваясь, дошелъ до того, что при Лудовикѣ-Филиппѣ политическій классъ состоялъ всего изъ 200,000 человѣкъ, въ рукахъ которыхъ находилось и земское и государственное управленіе. Конституціи 48 и 52 годовъ снова призвали къ политической дѣятельности весь народъ. Въ Германіи съ введеніемъ представительнаго правленія на новыхъ началахъ цензъ получилъ широкое значеніе. Мало того,—тамъ дано особенное значеніе землевладѣнію. Если вообще начало ценза считается консервативнымъ, потому что имъ передается власть въ руки людей достаточныхъ, имѣющихъ прямой интересъ въ сохраненіи порядка, то поземельная собственность въ этомъ смыслѣ должна естественно пользоваться привиллегіей, она самая консервативная. Землевладѣлецъ по природѣ консерваторъ: земледѣльческая промышленность такого рода, что результатовъ затраченнаго капитала надобно часто ждать много лѣтъ; она не даетъ тѣхъ быстрыхъ барышей, какъ торговля; она не возбуждаетъ лихорадочной дѣятельности; ровная и постоянная, она воспитываетъ въ людяхъ духъ умѣренности и твердаго порядка, отвращеніе отъ насиль-

ственныхъ переворотовъ. Признавая значеніе ценза вообще и въ частности поземельнаго, мы однако видимъ, что поставленіе его краеугольнымъ камнемъ политической системы имѣетъ оправданіе только тогда, когда въ обществѣ идетъ демагогическое движеніе,—оно знаменуетъ не нормальное, а скорѣе военное положеніе. Само по себѣ богатство изъ всѣхъ другихъ аристократическихъ началъ худшее. Его называютъ трудомъ, но извѣстно, что трудъ и богатство далеко не всегда совпадаютъ. Оно по большей части есть дѣло случая (наслѣдство), спекуляціи, нерѣдко средствъ незаконныхъ. Имъ вытѣсняется талантъ, заслуга, доблесть, все благородное и возвышенное, все чтимое народомъ. Изъ всѣхъ господствъ для народа самое противное господство жида Шейлока.

Но въ приложеніи къ учрежденіямъ хозяйственнымъ цензъ естественно получаетъ болѣе разумнаго значенія, чѣмъ въ приложеніи къ политическимъ. Говорятъ, что только тѣ, которые платятъ на извѣстное дѣло, имѣютъ право участія въ его веденіи. На этомъ основаніи при составленіи нашихъ земскихъ учрежденій отвергнуто предположеніе II отдѣленія о допущеніи къ участію въ нихъ на ряду съ капиталомъ умственныхъ силъ, т. е. приравненіе образованія съ цензомъ имущественнымъ. Но такое исключеніе умственныхъ силъ изъ земскихъ учрежденій и предоставленіе ихъ одной притомъ высокой поземельной собственности не оправдывается ни общими началами, ни нашими мѣстными обстоятельствами. Чѣмъ болѣе народъ богатѣетъ, тѣмъ болѣе увеличивается собственность движимая. У насъ въ Россіи законодатель долгое время подъ состояніемъ разумѣлъ только недвижимость. Движимость: мебель, вещи золотыя, серебряныя, деньги и т. под., была сравнительное ничтожна. Теперь пропорція между недвижимостью и движимостью вовсе не та, какою была прежде. Во Франціи двѣ трети всей собственности составляетъ движимость. Прямой налогъ долженъ поэтому поражать движимость одинаково съ недвижимостью. Отнесеніе земскихъ сборовъ, какъ и всякаго рода налоговъ, на одну

недвижимость составляетъ привиллегію для движимости, и если существуетъ еще, то конечно какъ временная мѣра. Притомъ же было бы весьма невѣрнымъ предполагать, что только тѣ, которые платятъ съ недвижимыхъ имуществъ, суть дѣйствительныя податныя единицы, а остальные паразиты. Домовладѣлецъ отбрасываетъ налогъ на наемщика квартиры, фабрикантъ на потребителя.

Если у насъ система прямыхъ налоговъ еще мало развита, сравнительно съ Западомъ, то все-таки, особенно въ примѣненіи къ земскимъ, она не падаетъ на одну недвижимую собственность. Масса натуральныхъ и денежныхъ земскихъ повинностей лежитъ еще на *душѣ* крестьянской, слѣдовательно не прямо на недвижимой собственности.

Земскія собранія составляются изъ выборныхъ трехъ сословій, цензъ для каждаго нѣсколько различный.

Первый классъ — уѣздные землевладѣльцы. Въ сословіи землевладѣльцевъ различаются пять группъ: 1) лица, владѣющія частной поземельной собственностью, 2) сельскія общества, т. е. юридическія лица, имѣющія общинную собственность, 3) владѣльцы въ уѣздѣ другой недвижимой собственности (фабрикъ, мельницъ и пр.), непоземельной, 4) казна, 5) церковь.

Эти группы сводятся къ двумъ главнымъ: 1) землевладѣльцы необщинные (личные, казна, церковь), 2) землевладѣльческія общины.

Право голоса при выборахъ въ первой категоріи дано одинаково каждому лицу, владѣющему опредѣленной пропорціей земли. Эта пропорція простирается отъ 200 до 850 десятинъ, смотря по цѣнности земли.

Сюда относятся какъ дворяне, такъ и лица другихъ сословій, владѣющія въ уѣздѣ поземельною частною собственностью. Этотъ классъ впервые составляется новымъ закономъ. До сихъ поръ у насъ было два типа землевладѣльцевъ и два типа частной поземельной собственности: дворянинъ-землевладѣлецъ и дворянская собственность; землевладѣлецъ-недворянинъ. Такъ какъ земское значеніе дано было одному дворянству, то собственность втораго разря-

да была лишена всякаго политическаго значенія. Лица, владѣвшія ею, не только казенные крестьяне, но и другаго происхожденія, напр. однодворцы, относились по управленію къ государственнымъ крестьянамъ, поземельная собственность лицъ городскаго класса была ничтожна, потому что вольному труду нельзя было конкурировать съ крѣпостнымъ. Съ уничтоженіемъ крѣпостнаго состоянія естественно начнетъ возрастать классъ поземельныхъ собственниковъ-недворянъ, особенно если отмѣнено будетъ ограниченіе для этихъ лицъ покупать имѣнія, на землѣ которыхъ живутъ обязанные крестьяне. Законъ, устанавливающій новый классъ *землевладѣльцевъ* безъ различія сословій, конечно говоритъ теперь только о будущемъ. Впрочемъ, онъ даетъ въ земскомъ представительствѣ нѣкоторыя льготы дворянству.

Для недвижимости непоземельной цензъ назначенъ въ 15,000 руб. По мнѣнію комиссіи, составлявшей проэктъ, средняя цѣна ценза поземельнаго также составляетъ капиталъ въ 15,000 р. Но, кажется, этотъ расчетъ значительно преувеличенъ. Для собственности смѣшаннаго характера, представляющей соединеніе недвижимости и капитала, т. е. промышленныхъ и хозяйственныхъ заведеній на уѣздной почвѣ, назначенъ цензъ или въ 15,000 р. капитальной стоимости, или въ 6,000 руб. годоваго оборота. Слѣдовательно, если заведеніе имѣетъ по своей натурѣ перевѣсъ въ оборотномъ капиталѣ предъ капитальной стоимостью, то цензъ для капитала высшій: 6,000 руб. оборота составляетъ обыкновенно у насъ отъ 2 до 3 тысячъ годоваго дохода или воображаемый капиталъ (считая 6% за норму) 33—50 тысячъ. Но подобное ограниченіе совершенно справедливо, потому что промышленный доходъ представляетъ результатъ не одного капитала, но и труда, даже случая.

Различіе въ цензѣ между землей и другой недвижимостью очень рѣзкое. Капиталъ въ 15,000 руб. представляетъ у насъ внутри Россіи значительное состояніе. Оно равняется прежнему дворянскому цензу—100 душамъ. Дѣйствительно, средняя цѣнность дворянскаго имѣнія рѣдко пре-

вышала 15,000 руб. Можетъ быть эта цифра взята не случайно, а именно по соображенію съ собственностью полноправнаго дворянина. А между тѣмъ земля по прежнему дворянскому цензу требовалась въ количествѣ 3,000 десятинъ. Итакъ, для выборовъ въ земскія собранія поземельный цензъ пониженъ противъ дворянскаго въ 5 и даже въ 15 разъ, — а для недвижимости неземельной приравненъ къ дворянскому. Такое пониженіе ценза комиссія, составлявшая проэктъ устава, основывала на слѣдующемъ: она перевела на землю прежній душевой цензъ, и нашла, что замѣна его сотней душевыхъ надѣловъ будетъ высока, потому что 100 ревизскихъ душъ населенія могли иногда въ имѣніяхъ малоземельныхъ соотвѣтствовать количеству земли меньшему ста высшихъ душевыхъ надѣловъ, мѣстными положеніями о крестьянахъ опредѣленныхъ; съ другой стороны при развитіи выкупа часть земель будутъ отходить отъ помѣщиковъ въ полную собственность крестьянъ и такимъ образомъ владѣлецъ при оставленіи прежняго размѣра избирательнаго ценза можетъ иногда терять уже существовавшее избирательное право. Соображенія эти повели къ заключенію о необходимости установить размѣръ избирательнаго ценза ниже ста полныхъ душевыхъ надѣловъ,—и избрано пятьдесятъ душевыхъ надѣловъ, т. е. 200—600 десятинъ. Но едвали эти основанія могутъ выдержать критику. Если бывало прежде, что имѣніе во 100 душъ населенія имѣло меньше 100 душевыхъ надѣловъ земли, то не надобно забывать, что самая личность крестьянъ была собственностью и очень доходною въ малоземельныхъ губерніяхъ. Если помѣщикъ лишится части земли, то лишится ея недаромъ, а за деньги, — точно такъ, какъ и прежде онъ могъ продать часть имѣнія. Другое дѣло — если выставить за причину пониженія ценза желаніе, весьма понятное, дать дворянству, какъ классу образованному, болѣе легкія условія на участіе въ земскихъ учрежденіяхъ. Но такой аргументъ противорѣчитъ постоянно проходящей въ Положеніи мысли о хозяйственномъ значеніи земскихъ учрежденій. При окончательной редакціи цензъ

частныхъ землевладѣльцевъ опредѣленъ количествомъ земли равнымъ 50 душевымъ надѣламъ,—что̀, какъ мы видѣли, далеко меньше прежняго дворянскаго поземельнаго ценза. Соединеніе мелкой собственности въ куріи для составленія выборной единицы было уже въ употребленіи въ нашемъ законодательствѣ по дворянскимъ выборамъ. Такое соединеніе дѣлается однако не изъ всѣхъ мелкихъ частныхъ владѣльцевъ, а только такихъ, которые имѣютъ собственность въ размѣрѣ не менѣе 1/20 полнаго ценза,—слѣдовательно введенъ второстепенный цензъ. Эта 1/20 составляетъ отъ 10 до 65 десятинъ. Слѣдовательно крестьяне, выкупившіе усадьбу,—а такихъ, т. е. выкупившихъ только усадьбу, а не весь надѣлъ лично, огромное большинство,—не войдутъ и въ эту второстепенную категорію, потому что усадебная осѣдлость не достигаетъ и половины меньшей изъ приведенныхъ цифръ. Такъ что въ категорію уѣздныхъ личныхъ избирателей войдетъ почти вся масса потомственнаго дворянства и немногіе купцы, однодворцы, вольные хлѣбопашцы. Мало того,—крестьянинъ, даже имѣющій собственность въ требуемомъ цензомъ размѣрѣ, только тогда входитъ въ категорію частныхъ избирателей — прямыхъ или непрямыхъ — когда эта собственность заключается внѣ предѣловъ крестьянскаго надѣла (23 ст. примѣч.) Какое было основаніе понизить значеніе собственности въ предѣлахъ надѣла предъ тою, которая находится внѣ предѣловъ? Если собственность въ предѣлахъ надѣла пріобрѣтается съ помощью казны, слѣдовательно другаго происхожденія отъ остальной поземельной, то это не можетъ служить основаніемъ для приданія ей другаго, низшаго значенія на будущее время. Изъ такого различія можетъ вырости вредное понятіе о неполномъ значеніи собственности, выкупленной крестьянами въ предѣлахъ надѣла,—на ней будетъ лежать вѣчно отраженіе крѣпостной зависимости. Кажется, цѣль была здѣсь: предохранить классъ частныхъ землевладѣльцевъ, преимущественно и почти исключительно дворянъ, отъ наплыва крестьянъ. Правда, это различіе можетъ имѣть мѣсто только относительно второстепеннаго ценза, потому

что 200—650 десятинъ, норма первостепеннаго ценза, не можетъ быть въ предѣлахъ надѣла. Но послѣдняго рода собственность и въ будущемъ можетъ быть достояніемъ только весьма немногихъ крестьянъ.

Итакъ, нѣмецкое начало различія Rittergut отъ другой поземельной частной собственности введено отчасти и у насъ земскимъ уставомъ. Но тамъ Rittergut покрайней мѣрѣ напоминаетъ исторію, великія преданія,—а у насъ что̀ можетъ добраго напоминать введенное различіе? Если земскій цензъ представляетъ предъ прежнимъ дворянскимъ высшее начало, потому что подъ него подходятъ лица всѣхъ сословій (впрочемъ болѣе въ воображеніи, нежели въ дѣйствительности),—то у него нѣтъ одного либеральнаго начала, существующаго въ дворянскомъ выборномъ устройствѣ, именно—приравненія умственной силы съ капиталомъ. Этотъ умственный элементъ по духу нашего прежняго законодательства представлялся только въ одной формѣ—государственной заслуги, признакомъ которой былъ чинъ. Лицо, имѣвшее чинъ полковника или дѣйствительнаго статскаго совѣтника, пользовалось правомъ голоса при $^{1}/_{20}$ дворянскаго ценза. Начало важное, хотя форма его признанія была одностороння, но вовсе не ложная. Отъ чего же оно не только не расширено въ новыхъ выборныхъ учрежденіяхъ, не распространено на образованіе, на другія формы проявленія умственныхъ силъ, но вовсе исключено? Отвѣтъ, конечно, легко найти: земскія учрежденія имѣютъ хозяйственное значеніе, въ нихъ должны участвовать только платящія единицы. Мы видѣли, какъ шатокъ этотъ отвѣтъ.

Къ категоріи частныхъ землевладѣльцевъ отнесена и церковь. Церковному причту въ казенныхъ селеніяхъ нарѣзана въ пользованіе земля. Въ старину, когда было общее стремленіе изпомѣщать, когда давались земли даже приказамъ, церкви соборныя, т. е. государственныя, имѣли земли. Причтъ церквей приходскихъ получалъ отъ общинъ участокъ земли подъ пашню и огородъ, какъ дополненіе къ ругѣ. Въ новый періодъ нашей исторіи законодатель обратилъ особенное вниманіе на обезпеченіе сельскаго при-

чта,—желая сдѣлать съ одной стороны положеніе его менѣе зависимымъ отъ произвола прихода, а съ другой стороны охранить сельскій людъ отъ произвола при требахъ со стороны духовенства, очистить требы отъ корыстолюбія. Рѣшительная наклонность къ обезпеченію посредствомъ поземельныхъ участковъ выражена была при Александрѣ I. Впрочемъ высказанное тогда предпочтеніе земельнаго надѣла предъ другими формами обезпеченія едвали оправдалось на практикѣ. Заботы о сельскомъ хозяйствѣ должны отвлекать причтъ отъ исполненія главной его обязанности. Въ 1842 г. земельный надѣлъ духовенства введенъ, какъ обязательный, въ западныхъ губерніяхъ, гдѣ положеніе православнаго духовенства особенно тяжело. По поводу послѣднихъ событій въ западныхъ губерніяхъ родился планъ о возвышенія матерьяльнаго благосостоянія тамошняго православнаго духовенства раздачей ему въ безсрочное (эмфитевтическое) пользованіе хозяйственныхъ статей, принадлежащихъ къ составу государственныхъ имуществъ, какъ-то: мельницъ, фермъ и проч. Далѣе, о приданіи ему земскаго значенія дарованіемъ права участія въ земскихъ учрежденіяхъ, въ контролѣ надъ народнымъ образованіемъ и т. под. Цѣль этихъ мѣръ: контрбалансировать польское дворянство и духовенство противопоставленіемъ ему русскаго цивилизованнаго класса. А такъ какъ въ западныхъ губерніяхъ до сихъ поръ польская цивилизація поглощала всѣ сферы гражданскаго общества, то такого элемента нельзя было найти нигдѣ, кромѣ какъ въ духовенствѣ.

Хотя уставъ о земскихъ учрежденіяхъ не распространяется еще на западныя губерніи, но, несомнѣнно, допущеніе священнослужителей, вслѣдствіе пользованія ими церковной землей, къ участію въ выборахъ произошло отъ указаннаго нами стремленія. Тогда какъ крестьянская частная собственность въ предѣлахъ надѣла понижена въ сравненіи съ остальной поземельной собственностью, фактъ простаго пользованія церковной землей для священнослужителей возведенъ на степень собственности по правамъ участія въ земскихъ собраніяхъ. Въ первый разъ послѣ

Петра Великаго духовенство бѣлое является на ряду съ другими сословіями съ земскимъ характеромъ. Въ старой Россіи бѣлое духовенство участвовало въ земскихъ соборахъ, въ уѣздныхъ выборныхъ собраніяхъ, но никогда само по себѣ, а только по выбору лицъ другихъ сословій, священники были избираемыми, но не были избирателями. Екатерининскія учрежденія, призвавшія къ участію въ судѣ и управленіи сословныхъ выборныхъ, исключили изъ числа ихъ духовенство; даже въ знаменитой комиссіи 1767 г. не было выборныхъ отъ духовенства.

Третью категорію частныхъ владѣльцевъ составляютъ— юридическія лица. Это новое явленіе въ развитіи нашихъ общественныхъ учрежденій. Цензъ для нихъ назначенъ тотъ же, что и для физическихъ лицъ, съ распространеніемъ на нихъ права второстепеннаго ценза и второстепеннаго участія въ уѣздномъ представительствѣ. Естественно, что лица юридическія представляются уполномоченными,—но нашъ законъ предоставилъ назначеніе уполномоченнаго выбору самого юридическаго лица. Статья 19 опредѣляетъ эти юридическія лица слѣдующими словами: «Богоугодныя, благотворительныя, учебныя, промышленныя и другія учрежденія, общества, компаніи, товарищества, владѣющія недвижимымъ имуществомъ...» Важное недоразумѣніе рождается относительно монастырей. Почти всѣ они у насъ поземельные собственники, и хотя право распоряженія собственностью у нихъ ограничено, тѣмъ не менѣе она полная собственность. Заключаются ли монастыри въ понятіи «богоугодныя учрежденія» или въ болѣе широкомъ «и другія учрежденія»? Статья 413 Св. Зак. т. X говоритъ: «Имущества, *принадлежащія разнымъ установленіямъ*, суть: 1) имущества церковныя, монастырскія и архіерейскихъ домовъ..., 2) имущества, принадлежащія государственнымъ кредитнымъ установленіямъ, 3) имущества, принадлежащія богоугоднымъ заведеніямъ, 4) имущества, принадлежащія учебнымъ и ученымъ заведеніямъ». 414 статья называетъ *общественными* имуществами тѣ, которыя принадлежатъ дворянскимъ городскимъ и сельскимъ

обществамъ. Изъ приведеннаго видно, что въ 19 ст. Полож. о Земск. Учр. обозначены не всѣ тѣ юридическія лица, о которыхъ говоритъ Сводъ, — церковныя земли подведены подъ форму владѣнія причта, сельскія общества составляютъ совершенно особенную категорію, о монастыряхъ, архіерейскихъ домахъ, ученыхъ заведеніяхъ не упомянуто, а за то приведены компаніи и товарищества. Монастыри имѣютъ болѣе церквей и историческихъ и юридическихъ правъ на участіе въ земскомъ представительствѣ. Историческихъ, — они участвовали въ старое время и въ уѣздныхъ собраніяхъ (напр. для губныхъ выборовъ) и въ земскихъ соборахъ, юридическихъ, — они полные частные собственники, — тогда какъ священнослужители временные пользователи земли, данной имъ сельскими обществами или казной. Во всякомъ случаѣ редакція 19 статьи далека отъ совершенства, — надобно было упомянуть о монастыряхъ, или вовсе не дѣлать исчисленія юридическихъ лицъ.

Право участія въ выборѣ есть личное; оно можетъ быть передаваемо только въ рѣдкихъ случаяхъ и притомъ далеко не всякому. Случаи, когда дозволяется передача голоса: 1) неспособность личнаго участія по несовершеннолѣтію и полу, 2) невозможность участія по отсутствію. Срокъ совершеннолѣтія для участія въ земскихъ выборахъ введенъ 25 лѣтній, самый большій, который у насъ существуетъ: полное гражданское совершеннолѣтіе и совершеннолѣтіе для участія въ дворянскихъ выборахъ—21 годъ,— только въ городскихъ выборахъ былъ положенъ терминъ совершеннолѣтія въ 25 лѣтъ.

Женщина не можетъ участвовать въ земскихъ выборахъ лично. Законъ ни въ одномъ государствѣ еще не призналъ способности женщины къ участію въ политической жизни. Но даже въ средніе вѣка, при всемъ униженномъ положеніи женщины, въ тѣхъ политическихъ собраніяхъ, гдѣ право участія опредѣлялось на основаніи владѣнія извѣстнымъ имуществомъ, женщина-собственница являлась членомъ политическихъ собраній, напр. во французскихъ мѣстныхъ сеймахъ, также на германскомъ им-

перскомъ и на сеймахъ отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ. Екатерина II даровала женщинѣ-дворянкѣ, владѣющей дворянскимъ имуществомъ, право участія въ дворянскихъ собраніяхъ чрезъ уполномоченнаго родственника (мужа, брата, сына). Въ городской конституціи такого права женщинамъ не было дано. Полож. о Земск. Учрежд. дало тоже самое право женщинѣ-собственницѣ. Право избранія уполномоченнаго для женщины расширено въ сравненіи съ отсутствующими и несовершеннолѣтними. Тогда какъ за послѣднихъ могутъ быть уполномоченными только лица, удовлетворяющія цензу—первостепенному или второстепенному, — женщины могутъ уполномочивать и лицъ, неподходящихъ подъ условія ценза, если только они находятся съ ними въ извѣстныхъ степеняхъ родства (отецъ *), мужъ, сынъ, зять, родной братъ).

Мущины неотсутствующіе могутъ уполномочивать только неотдѣленныхъ сыновей.

Отрицательныя условія для права участія въ земскихъ собраніяхъ и выборахъ: 1) совершеннолѣтіе въ 25 лѣтъ, 2) бытіе русскимъ подданнымъ, 3) несостояніе подъ уголовнымъ слѣдственнымъ судомъ, 4) несостояніе опороченнымъ по суду или общественному приговору.

Вторую категорію избирателей составляютъ *сельскія общества*. Мы видѣли, что всѣ другія юридическія лица отнесены къ первой категоріи. Выборы въ сельскихъ общинахъ двухстепенные. Сначала избираются *выборщики*, которые уже избираютъ членовъ земскихъ собраній. Въ сельскихъ обществахъ выборщиковъ избираютъ волостные сходы, число ихъ не должно превышать трети числа членовъ волостныхъ сходовъ. Выборщики составляютъ нѣсколько избирательныхъ собраній или по числу мировыхъ участковъ, или по станамъ.

Третью категорію избирателей составляютъ горожане. Право избирательства въ этомъ сословіи дается по владѣнію недвижимостью и по гильдейской подати (денежный капи-

*) Прибавленіе, сравнительно съ условіями при дворянскихъ выборахъ.

талъ и промышленное заведеніе). Условія ценза по недвижимой собственности: 3,000 руб. въ городахъ, имѣющихъ больше 10,000 жителей, 1,000 въ тѣхъ, населеніе въ которыхъ простирается отъ 2 до 10,000, и 500 р. въ тѣхъ, гдѣ населеніе ниже 2,000 человѣкъ. Такимъ образомъ цензъ возрастаетъ пропорціонально съ населеніемъ. Причина этого весьма раціональна: малые города обыкновенно и бѣдные,—высокій цензъ повелъ бы къ сосредоточенію избирательнаго права въ немногихъ рукахъ, а въ нѣкоторыхъ городахъ вовсе бы не нашелъ для себя людей, и во всякомъ случаѣ малые города въ губернскихъ собраніяхъ были бы поглощены совершенно большими. А цѣль всякаго такъ называемаго реальнаго представительства (т. е. по сословіямъ) доставить голосъ, политическую жизнь каждой самостоятельной единицѣ,—городу, сословію, корпораціи. По началу капитала участвуютъ въ выборахъ купцы обѣихъ гильдій. Такимъ образомъ мѣщанство почти вовсе лишено права участія въ выборахъ: недвижимая собственность даже въ 500 руб. есть удѣлъ весьма немногихъ мѣщанъ. Законъ прибавляетъ еще третій разрядъ: лицъ, владѣющихъ на городской землѣ фабриками и другими промышленными заведеніями, годовой оборотъ съ которыхъ не ниже 6,000 руб. Но такія лица должны брать гильдейскія свидѣтельства. Слѣдовательно цензъ для промышленныхъ заведеній одинаковъ для города и уѣзда, но цензъ для недвижимой собственности (неземельной) въ городѣ въ 5 и даже въ 30 разъ меньше, чѣмъ въ уѣздѣ. Малочисленность нашего городскаго населенія, составляющаго $^1/_{14}$ общаго числа жителей, тогда какъ въ Англіи оно $^1/_2$, во Франціи $^1/_3$, и притомъ обратная пропорція въ сравненіи съ Западомъ въ распредѣленіи богатства между городскимъ и сельскимъ населеніемъ условливаетъ такое пониженіе ценза.

Распредѣленіе гражданъ по различнымъ выборнымъ собраніямъ, соотвѣтственно различію классовъ или сословій, есть дѣло, обусловливаемое соціальнымъ развитіемъ страны. Въ странѣ, гдѣ образованіе разлито во всѣхъ классахъ, гдѣ нѣтъ юридическихъ привиллегій, гдѣ не только законъ,

но распредѣленіе богатства, образованія, нравы создали единый типъ гражданина, всякое дѣленіе на группы даетъ ложное выраженіе общественнаго мнѣнія. Но тамъ, гдѣ нѣтъ этихъ условій, тамъ раздѣлить сословія для выборовъ значитъ сохранить каждому законное вліяніе, не допустить угнетенія класса слабаго, но имѣющаго свои отдѣльные интересы, сильнымъ. Въ исторіи государственнаго представительства мы замѣчаемъ послѣдовательное замѣненіе разнообразныхъ сословныхъ группъ національнымъ единообразіемъ. Но и теперь еще, не говоря о Швеціи съ ея четырехсословнымъ представительствомъ, въ Англіи, большей части нѣмецкихъ государствъ, даже въ демократической Норвегіи нѣтъ единообразныхъ выборовъ и общаго представительства. Горожане, поселяне, поземельное дворянство, духовенство и по избирательнымъ собраніямъ и въ составѣ представительства сохраняютъ свои особности.

Наши юридическія сословія отличаются отъ западныхъ такъ рѣзко, что перенесеніе къ намъ въ высшей политической сферѣ тѣхъ же пріемовъ было бы дѣломъ вреднымъ. Но въ сферѣ земскихъ учрежденій вопросъ этотъ неваженъ, тѣмъ болѣе, что принято различіе не юридическихъ сословій, а скорѣе соціальное. Впрочемъ, еще на долгое время классъ частныхъ землевладѣльцевъ, какъ онъ опредѣленъ Положеніемъ, будетъ состоять почти исключительно изъ дворянства. Такъ, что, хотя они и названы группой частныхъ землевладѣльцевъ, но это названіе равно помѣстному дворянству. Куда же дѣнутся дворяне и прочіе частные землевладѣльцы-некрестьяне, имѣющіе менѣе 20—60 десятинъ или промышленное заведеніе менѣе 6,000 годоваго оборота? Впрочемъ, если важно въ представительствѣ раздѣленіе на группы, то оно все-таки имѣетъ болѣе отрицательный характеръ. Важнѣе—пропорція, въ которой каждая группа участвуетъ въ составленіи представительства.

Здѣсь мы встрѣчаемъ рѣшительное преобладаніе класса помѣстнаго дворянства.

Размѣръ представительства для каждой группы опре-

дѣленъ въ каждомъ уѣздѣ Положеніемъ. Въ немъ сказано, что этотъ размѣръ составленъ на основаніи числа землевладѣльцевъ, количества принадлежащихъ имъ удобныхъ земель, населенности городовъ, числа и цѣнности городскихъ недвижимыхъ имуществъ, числа волостей, количества сельскаго населенія, пространства принадлежащихъ ему угодій. По табели, изъ 318 уѣздовъ, на которые распространяются земскія учрежденія, въ 202 число дворянскихъ гласныхъ составляетъ половину всего числа членовъ уѣздныхъ земскихъ собраній, въ 98 оно менѣе половины, но болѣе $1/3$, такъ что дворянство сильнѣе каждаго изъ двухъ остальныхъ сословій и, склонивши къ себѣ незначительное число городскихъ или общинныхъ депутатовъ, будетъ располагать большинствомъ,—только въ 19 уѣздахъ число дворянскихъ гласныхъ менѣе $1/3$ (въ 6) и даже $1/4$ (въ 13) общаго числа уѣздныхъ гласныхъ. Наоборотъ число гласныхъ отъ городовъ въ 150-ти изъ 350 менѣе $1/10$ общаго числа уѣздныхъ гласныхъ, въ 130 менѣе $1/6$, въ 54 менѣе $1/4$, въ 13 менѣе $1/3$, и только въ десяти болѣе $1/3$, но все-таки менѣе $1/2$,— слѣдовательно за небольшимъ исключеніемъ вообще число городскихъ гласныхъ менѣе четверти общаго числа членовъ уѣзднаго земскаго собранія, несмотря на льготы городскаго ценза,—чтó и показываетъ сравнительную малочисленность и бѣдность нашего городскаго населенія.

Особенно рѣзкой является непропорціональность числа гласныхъ съ числомъ избирателей въ классѣ частныхъ землевладѣльцевъ. Законъ предусмотрѣлъ это, опредѣливши, что въ случаѣ, когда число избирателей класса частныхъ землевладѣльцевъ будетъ менѣе числа гласныхъ (а если равно?), то выборы не производятся, и всѣ избиратели eo ipso считаются гласными.

Можетъ ли одно и тоже лицо быть избирателемъ и членомъ собранія разныхъ уѣздовъ и разныхъ губерній, или одновременно членомъ и уѣзднаго и губернскаго собранія? Такъ какъ избиратель представляетъ только извѣстную собственность, и поэтому его право не есть личное, то нѣтъ никакого препятствія къ тому, чтобы одно и тоже

лицо участвовало въ выборахъ разныхъ губерній и разныхъ уѣздовъ. У насъ есть и прецедентъ. Дворянинъ, обладая въ разныхъ губерніяхъ или уѣздахъ полною дворянскою собственностью, можетъ имѣть право голоса въ каждомъ уѣздѣ и въ каждой губерніи. Но практически онъ могъ осуществить свое право только тогда, когда собранія различныхъ губерній открывались неодновременно. И такъ, хотя законъ и молчитъ, но изъ общихъ соображеній и прецедентовъ слѣдуетъ прямое право лица быть избирателемъ въ разныхъ губерніяхъ и уѣздахъ. Не можетъ быть на томъ же основаніи препятствія избирателю быть одновременно членомъ разныхъ уѣздныхъ и губернскихъ собраній. Конечно, практическое осуществленіе этого права возможно только тогда, когда эти собранія не будутъ засѣдать одновременно. Собранія разныхъ губерній могутъ быть и неодновремены, но уѣздныя тойже губерніи — одновремены. Губернское и уѣздныя собранія тойже губерніи непремѣнно разновремены. Можетъ ли быть одно и тоже лицо одновременно членомъ и губернскаго земскаго собранія и уѣзднаго тойже губерніи? Губернское земское собраніе въ нѣкоторомъ отношеніи имѣетъ контроль надъ уѣздными земскими учрежденіями, слѣдовательно соединеніе двухъ такихъ званій въ одномъ лицѣ неудобно. Законъ молчитъ объ этомъ вопросѣ. По нашему мнѣнію, членъ уѣзднаго собранія, выбранный въ губернское, тѣмъ самымъ увольняется отъ перваго званія. Члены же уѣздной управы ни въ какомъ случаѣ не могутъ быть членами губернскаго собранія по своей служебной должности.

Другое замѣчаніе. Въ составѣ уѣздныхъ собраній законъ учредилъ представительство по тремъ сословіямъ. Мы видѣли всю практичность такой мѣры. Но при составленіи губернскаго собранія не принята эта система. Уѣздное собраніе выбираетъ причитающееся на уѣздъ число членовъ губернскаго собранія безъ раздѣленія этого числа по сословіямъ, слѣдовательно можетъ выбрать однихъ дворянъ. Такъ какъ классъ частныхъ землевладѣльцевъ самый многочисленный въ уѣздномъ собраніи, и съ прибавленіемъ къ

нему председателя—предводителя дворянства и двухъ коронныхъ членовъ будетъ во многихъ уѣздныхъ собраніяхъ составлять большинство, притомъ бо́льшая образованность, привычка къ дѣламъ, связь съ представителями администраціи, принадлежащими къ его кругу и чуждыми остальнымъ сословіямъ, все это вѣроятно поведетъ къ тому, что бо́льшая часть губернскихъ собраній будутъ въ сущности дворянскія. Намъ кажется, что соблюденіе пропорціи между сословіями необходимо, покрайней мѣрѣ на первое время, и въ губернскихъ собраніяхъ.

Переходимъ теперь къ вопросу о качествѣ гласныхъ. Если цензъ принять за гарантію, налагаемую государствомъ для того, чтобъ выборы не извращались безземельною массою, то нѣтъ никакой причины стѣснять свободы избирателей, — словомъ цензъ имѣетъ основаніе въ приложеніи къ выборщикамъ, но не къ избираемымъ. Такъ смотрѣло наше законодательство на этотъ вопросъ до сихъ поръ. При дворянскихъ выборахъ, условіемъ для выборщиковъ былъ крупный цензъ, — но дворянство могло во всѣ должности избирать лицъ своего сословія безъ ограниченія цензомъ, мало того на нѣкоторыя должности оно могло выбирать и личныхъ дворянъ. Новое Земское Положеніе хотя не ставитъ для избираемыхъ высшаго ценза сравнительно съ выборщиками, подобно нѣкоторымъ западнымъ законодательствамъ, но и не освобождаетъ ихъ отъ условія ценза: въ гласные избираются только лица, соединяющія право быть выборщиками. Исключеніе сдѣлано только для сельскихъ общинъ. Имъ дано право избирать въ гласные членовъ избирательнаго съѣзда землевладѣльцевъ, а также мѣстныхъ православныхъ священнослужителей. При существующихъ выборахъ крестьянами засѣдателей земскаго суда дозволялось выбирать въ эти должности и дворянъ. Но въ первый разъ дано дозволеніе священнослужителямъ быть выборными отъ крестьянъ по земскимъ дѣламъ. До сихъ поръ законъ заботливо отстраняетъ всякую связь духовенства съ земскими дѣлами. Это новое стремленіе родилось безъ сомнѣнія подъ вліяніемъ

*

современныхъ политическихъ обстоятельствъ, что̀ доказываетъ между прочимъ ограниченіе избирательства священнослужителей только *православными.*

Число гласныхъ далеко неодинаково въ уѣздахъ, что́ естественно условливается вообще различіемъ въ населеніи и богатствѣ уѣздовъ и въ частности—весьма различнымъ количествомъ частныхъ поземельныхъ владѣльцевъ, многолюдствомъ и богатствомъ городовъ. Изъ 340 уѣздовъ только въ одномъ Бобринецкомъ число гласныхъ превышаетъ 90, именно 96,—въ трехъ уѣздахъ (Бугурусланскій, Бузулукскій, Херсонскій) въ каждомъ болѣе 80, въ семи болѣе 70, въ тринадцати 60 и болѣе гласныхъ, въ 29 по 50 и болѣе, въ 82 отъ 40—50, въ 98 отъ 30—40, въ 64 отъ 20—30, и наконецъ въ 43 менѣе 20 гласныхъ. (Наименьшее число гласныхъ 12.) Соединяя эти цифры въ меньшее число группъ, получимъ, что наибольшее число уѣздовъ, именно 244, имѣетъ отъ 20 до 50 гласныхъ.

Число членовъ собранія политическаго, полуполитическаго и даже хозяйственнаго не есть вопросъ, лишенный значенія. Не даромъ во Франціи, извѣдавшей столько политическихъ опытовъ, правительства консервативныя всегда уменьшаютъ число членовъ законодательной палаты, находя, что большое число мѣшаетъ скорѣйшему обсужденію дѣлъ,—такъ поступила и нынѣ дѣйствующая французская конституція. Ограниченіе числа членовъ провинціяльныхъ собраній имѣетъ еще и другое основаніе, именно опасеніе, чтобы они не присвоили себѣ характера политическаго. Въ самомъ дѣлѣ собраніе въ нѣсколько сотъ выборныхъ, представляя всѣ оттѣнки партій, нуждъ, стремленій всякаго рода, съ трудомъ удержится въ скромныхъ хозяйственныхъ предѣлахъ. Ему понадобится весь парламентскій механизмъ: комитеты, трибуна, продолжительныя пренія, амендементы и. проч. Поэтому французскій законодатель ограничилъ число членовъ генеральныхъ совѣтовъ 30-ю. Во всѣхъ другихъ государствахъ число членовъ провинціяльныхъ собраній также невелико, не доходитъ обыкновенно до сотни.

Но слишкомъ малое число членовъ также вредно. Не говоря о томъ, что оно не въ состояніи представить вѣрную картину нуждъ и потребностей области, оно будетъ бѣдно умственными силами, слѣдовательно и результатами, оно теряетъ характеръ общественнаго собранія и легко обратится въ тѣсный комитетъ, въ стачку.

Наша губернія среднимъ числомъ составляетъ $2^1/_2$ французскаго департамента, а слѣдовательно, если принять за норму французское число членовъ департаментскихъ совѣтовъ, то въ нашихъ губернскихъ слѣдовало бы имѣть около 75 членовъ.

Мы видѣли, что число уѣздныхъ гласныхъ рѣдко превышаетъ 60. Число губернскихъ гласныхъ въ 6 разъ менѣе числа уѣздныхъ. Изъ 29 губерній только въ двухъ число губернскихъ гласныхъ составляетъ 100, въ четырехъ по 90, въ пяти по 80, въ четырехъ по 70, въ семи по 60, 50 въ пяти, 40 въ двухъ, 30 въ трехъ, и какъ исключеніе въ Олонецкой губерніи всего 15 членовъ губернскаго земскаго собранія. Слѣдовательно въ большей части губерній, въ 17, число гласныхъ простирается отъ 30 до 60.

Кто можетъ быть выбранъ въ гласные губернскаго собранія? Статья 51 говоритъ лаконически: губернское собраніе составляется изъ гласныхъ, избираемыхъ уѣздными собраніями. Никакихъ условій для губернскихъ гласныхъ не полагается. Такъ что, и это несомнѣнно слѣдуетъ, уѣздныя собранія могутъ выбирать въ губернскіе гласные и лицъ не изъ своей среды. Но могутъ ли они выбирать лицъ, непринадлежащихъ къ классу уѣздныхъ избирателей? Если эти лица не могутъ быть по закону избираемы въ уѣздные гласные, то нельзя допустить, не нарушая смысла, хотя и не буквы закона, чтобъ они могли засѣдать въ губернскихъ собраніяхъ.

Хотя постановленіе (36-я статья) о несовмѣстности званія гласнаго съ должностями губернатора, вице-губернатора и проч., помѣщенное вслѣдъ за опредѣленіемъ качествъ уѣздныхъ гласныхъ, когда еще не говорилось о губерн-

скихъ, и не повторено при опредѣленіи послѣднихъ, но несомнѣнно, что оно относится и къ нимъ. Это одинъ изъ многихъ случаевъ неточности редакціи Положенія. Что повторенія мы вправѣ были ожидать, доказательствомъ служитъ то, что опредѣленіе срока для гласныхъ повторено и при уѣздныхъ и при губернскихъ собраніяхъ.

Кромѣ членовъ выборныхъ въ уѣздныхъ и губернскихъ собраніяхъ присутсвуютъ и представители казны.

Казна у насъ самый богатый собственникъ. Но такъ какъ въ земскихъ собраніяхъ присутствуютъ выборные отъ государственныхъ крестьянъ, имѣющихъ въ постоянномъ пользованіи казенную землю, то казна въ Земскомъ Положеніи принимается за частнаго владѣльца только въ томъ случаѣ, когда имѣетъ въ уѣздѣ земли, неотведенныя въ постоянное пользованіе крестьянамъ. Если этихъ земель менѣе четверти всего пространства уѣздныхъ земель, то назначается въ уѣздное собраніе одинъ членъ отъ министерства государственныхъ имуществъ, если отъ $^1/_4$ до $^1/_2$, то два члена, если болѣе $^1/_2$, то три члена. Удѣльныя земли сравнены въ этомъ отношеніи съ казенными. (Ст. 40 и 41.) Въ губернскихъ земскихъ собраніяхъ засѣдаютъ управляющіе палатой государственныхъ имуществъ и удѣльной конторою. Отрицательныя условія для выбора въ гласные состоятъ единственно въ занятіи нѣкоторыхъ должностей по государственной службѣ. Это ограниченіе такъ естественно, что не требуетъ разъясненій. Земскія собранія должны быть по составу независимы отъ мѣстной администраціи, имъ часто приходится контролировать и критиковать ея дѣйствія. Законъ не дозволяетъ присутствовать въ дворянскомъ собраніи только губернатору, хотя бы онъ и былъ помѣщикомъ губерніи. Относительно земскихъ собраній законъ постановилъ болѣе широкія исключенія, почти тождественныя съ тѣми, которыя существуютъ для французскихъ генеральныхъ совѣтовъ. Именно, онъ исключаетъ: мѣстныхъ начальниковъ губерній, вице-губернаторовъ, членовъ губернскихъ совѣтовъ (члены совѣта префектуры), прокуроровъ и стряпчихъ, членовъ

мѣстной полиціи. Прибавленіе слова *мѣстный* показываетъ, что означенныя лица могутъ быть выбраны въ члены въ другихъ губерніяхъ или уѣздахъ. Но это возможно будетъ для многихъ изъ означенныхъ лицъ только тогда, когда засѣданія губернскихъ земскихъ собраній не будутъ происходить одновременно во всей имперіи, а изъ 76 ст. можно заключить противное. Иначе губернатору невозможно вдвойнѣ присутствовать и въ управляемой губерніи, гдѣ онъ долженъ наблюдать за дѣйствіями земскаго собранія, утверждать его рѣшенія, и въ другой губерніи, въ качествѣ гласнаго. При одновременномъ засѣданіи земскихъ собраній разныхъ губерній едвали возможно будетъ прокурорамъ и высшимъ членамъ полиціи присутствовать въ качествѣ гласныхъ въ собраніяхъ даже не той губерніи, гдѣ они на службѣ. Французскій законъ кромѣ того не допускаетъ къ засѣданію въ генеральныхъ совѣтахъ—департаментскихъ инженеровъ, архитекторовъ, лѣсничихъ, сборщиковъ податей и всѣхъ чиновниковъ канцеляріи префектуры и супрефектуры. Нашъ законъ не сдѣлалъ этихъ ограниченій. Едвали согласно съ служебной дисциплиной и съ самостоятельностью земскихъ собраній, чтобы напр. правитель канцеляріи губернатора былъ членомъ земскаго собранія. Съ одной стороны можно опасаться, что земскія собранія потеряютъ свой характеръ отъ наплыва чиновниковъ, зависящихъ отъ губернатора (а какой чиновникъ въ губерніи болѣе или менѣе не зависитъ отъ губернатора, начиная съ предсѣдателей?); а съ другой стороны какъ-то неудобно представить правителя канцеляріи, секретаря губернскаго правленія и подобныхъ чиновниковъ, контролирующихъ до извѣстной степени дѣйствія своихъ начальниковъ.

Какъ уѣздные, такъ и губернскіе гласные избираются на три года (ст. 38 и 51). Срокъ этотъ гораздо короче французскаго, и притомъ самый краткій, какой только можно допустить для земско-хозяйственныхъ собраній, гдѣ опытъ въ дѣлахъ, часто мелочныхъ, есть необходимое качество выборнаго. Наши земскія собранія въ противопо-

ложность французскимъ возобновляются не по частямъ, а интегрально. Возобновленіе по частямъ имѣетъ ту выгоду, что одно собраніе органически связывается съ другимъ, нѣтъ рѣзкаго перерыва,—а главное есть обезпеченіе, что въ средѣ собранія будетъ значительное число опытныхъ людей. Поэтому и въ нѣкоторыхъ государственныхъ представительныхъ собраніяхъ введено только возобновленіе по частямъ, напр. во французскомъ 1791 года или въ нынѣшнемъ бельгійскомъ. Народъ этимъ предохраняетъ себя отъ собственнаго увлеченія. Но другія высшія соображенія побудили законодателя почти вездѣ принять для государственныхъ представительныхъ собраній начала интегральности: нежеланіе стѣснять народную полноправность, полученіе представительства, возможно лучше выражающаго страну въ данную минуту, даже наконецъ возможность рѣшенія спора между парламентомъ и королемъ посредствомъ новыхъ выборовъ. Но эти послѣднія соображенія не могутъ имѣть мѣста въ приложеніи къ скромнымъ земско-хозяйственнымъ собраніямъ. Къ нимъ вполнѣ прилагаются сказанныя выгоды возобновленія по частямъ.

Земскимъ собраніямъ дана въ предѣлахъ ихъ сферы значительная самостоятельность, въ нѣкоторыхъ случаяхъ болѣе широкая, чѣмъ французскихъ генеральныхъ совѣтовъ.

Во первыхъ, земскія собранія сами судьи правильности своего состава. Во Франціи всѣ споры о правильности выбора въ генеральные совѣты вершатся административной юстиціей (совѣтами префектуры и государственнымъ совѣтомъ), у насъ «повѣрка числа гласныхъ, законности и дѣйствительности выбора возлагается на самое земское собраніе» (ст. 37). Во вторыхъ, предсѣдатели въ земскихъ собраніяхъ — уѣздныхъ не выборные собраніемъ, но и не по назначенію короны, а предсѣдателемъ считается уѣздный предводитель дворянства, лицо выборное, хотя другимъ, сословнымъ собраніемъ,—а въ губернскихъ предсѣдателемъ бываетъ или лицо, назначаемое Государемъ Императоромъ (французское начало), или, если Государю не угодно будетъ

сдѣлать таковаго назначенія, то губернскій предводитель дворянства, лицо выборное. Въ третьихъ, земскія собранія назначаютъ постоянные исполнительные комитеты (бельгійское,прусское, австрійское начало) подъ именемъ *земскихъ управъ* губернской и уѣздныхъ. Губернская управа состоитъ изъ 7 членовъ, уѣздная изъ трехъ,—избираемыхъ собраніями изъ среды своихъ членовъ. Предсѣдатели управъ утверждаются: уѣздной—начальникомъ губерніи, губернской — министромъ внутреннихъ дѣлъ. Здѣсь уже болѣе прямое вліяніе правительства на составъ земскихъ установленій, чего мы не встрѣчаемъ въ бельгійскихъ и др. земскихъ управахъ.

Члены земскихъ управъ получаютъ жалованье, но не отъ казны, а отъ земства, и въ размѣрѣ, опредѣленномъ земскими собраніями, слѣдовательно не теряютъ своей независимости отъ администраціи. Далѣе земскимъ собраніямъ дано право назначать, независимо отъ членовъ управъ, лицъ изъ своей среды для завѣдыванія имуществами и заведеніями, принадлежащими земству. Управы составляютъ свою канцелярію, и приглашаютъ людей для занятій по дѣламъ, имъ предоставленнымъ, по добровольному соглашенію относительно вознагражденія.

Ни членамъ земскихъ собраній, ни членамъ управъ никакихъ классовъ и служебныхъ преимуществъ не присвояется (ст. 59, 60). До сихъ поръ у насъ всѣ выборныя лица—не только члены судебныхъ и полицейскихъ мѣстъ, но и предводители и городскіе головы — состояли въ классахъ, имѣли мундиры по разряду должностей, многіе изъ нихъ получали казенное жалованье, и такимъ образомъ ихъ выборный земскій характеръ отходилъ на второй планъ, а на первый выдвигалось ихъ чиновное значеніе. Въ умѣ народа власть не иначе представлялась, какъ въ мундирѣ и съ чиномъ, какъ *благородная* или временно *облагороженная*. Теперь въ первый разъ явятся вмѣстѣ — земскія собранія и земскія управы, имѣющія значительную сферу дѣйствія, съ другимъ типомъ. Членомъ управы, даже предсѣдателемъ губернской управы можетъ быть крестьянинъ.

Земскія собранія созываются однажды въ годъ срокомъ— уѣздныя на 10 дней, губернскія на 20, впрочемъ въ случаѣ надобности они могутъ быть продолжены — уѣздныя начальникомъ губерніи, губернскія министромъ внутреннихъ дѣлъ. Назначеніе срока для засѣданій представительныхъ собраній всякаго рода вездѣ существуетъ. Для великихъ политическихъ собраній существуетъ на это главнымъ образомъ политическая причина: поставить представительство въ частыя сношенія съ представляемыми,— для земскихъ—и политическая и экономическая. Политическая,—чтобъ область не привыкала постоянно видѣть во главѣ своихъ интересовъ земское собраніе, чтобы оно не совпадало съ политическимъ (парламентомъ), чтобъ дать возможность членамъ законодательныхъ палатъ присутствовать въ провинціяльныхъ собраніяхъ,—экономическая причина также немаловажна: отвлеченіе отъ дѣлъ на продолжительные сроки помѣщиковъ и купцовъ, изъ которыхъ преимущественно составляются эти собранія, было бы для нихъ тяжело. Наконецъ, назначеніе опредѣленнаго срока усиливаетъ энергію, парализируетъ стремленіе къ пустымъ преніямъ, пустымъ запросамъ, проволочкамъ, къ которымъ падки бываютъ многочисленныя собранія. Срокъ, назначенный для нашихъ земскихъ собраній, слишкомъ достаточенъ по роду предоставленныхъ имъ дѣлъ, если вспомнимъ, сколько дѣлъ самыхъ сложныхъ, сколько законовъ оканчиваютъ парламенты Англіи и Франціи въ 20 дней. Французскіе генеральные совѣты обыкновенно засѣдаютъ не болѣе этого,—также и австрійскіе ландтаги, между тѣмъ какъ сфера ихъ дѣятельности гораздо шире. Притомъ же, въ случаѣ надобности, засѣданія, какъ мы видѣли, могутъ быть продолжены. Во Франціи срокъ сессіи, какъ обыкновенной, такъ и чрезвычайной, генеральныхъ совѣтовъ опредѣляется въ самомъ декретѣ о созваніи. У насъ, какъ мы видѣли, право продолженія засѣданія губернскихъ земскихъ собраній предоставлено министру внутренихъ дѣлъ,—ему же предоставлено созваніе чрезвычайныхъ земскихъ собраній, т. е. даны два важныя права, принадлежащія во Франціи императору.

Созваніе губернскихъ собраній происходитъ у насъ земскими управами, но съ разрѣшенія начальника губерніи въ срокъ неопредѣленно обозначенный: уѣздныхъ не позже сентября, губернскихъ не позже декабря, — слѣдовательно по буквѣ закона уѣздныя собранія могутъ быть созваны въ промежуткѣ 8, губернскія 11 мѣсяцевъ; но вѣроятно законъ имѣлъ въ виду только осень — окончаніе полевыхъ работъ (ст. 76, 80). Такимъ образомъ центральная власть считаетъ непремѣннымъ сборъ земскихъ собраній, — для него не требуется, какъ во Франціи, императорскаго декрета, — но вмѣстѣ съ тѣмъ они и не собираются сами собою на основаніи закона, какъ въ Испаніи и Бельгіи. Но какое значеніе имѣетъ здѣсь разрѣшеніе губернатора? Можетъ ли онъ по своему усмотрѣнію отказать управѣ въ созваніи собранія? Этого допустить нельзя, потому что тогда законъ опредѣлилъ бы причины отказа, порядокъ апелляціи управы, не могъ же онъ предоставить капризу губернатора бытіе или небытіе такихъ важныхъ собраній. А законъ ни слова объ этомъ не говоритъ. Поэтому слѣдуетъ предположить, что разрѣшеніе губернатора имѣетъ значеніе только относительно избранія мѣсяца и для созванія въ предѣлахъ, обозначенныхъ закономъ (т. е. не позже сентября для уѣздныхъ, декабря для губернскихъ собраній). Губернаторъ открываетъ губернское собраніе, — это право чисто почетное, принадлежащее ему и относительно дворянскихъ собраній. Члены земскихъ собраній приносятъ присягу, установленную для государственной службы. Присяга впрочемъ вовсе не означаетъ чиновнаго, служебнаго значенія. Присягу приносятъ во многихъ государствахъ, напримѣръ въ Англіи, Франціи, члены парламентовъ, въ Швейцаріи даже майскія собранія, т. е. весь народъ кантона. У насъ присяга введена была для дворянскихъ собраній. Но законъ не опредѣлилъ, кто приводитъ земскія собранія къ присягѣ. Далѣе, Положеніе также молчитъ, будутъ ли засѣданія земскихъ собраній публичныя, или нѣтъ, могутъ ли земскія собранія сноситься другъ съ другомъ, или нѣтъ. Что касается до перваго вопроса, то

молчаніе о публичности по мнѣнію комиссіи, составлявшей проэктъ, не означаетъ ея запрещенія. Мы не раздѣляемъ этого мнѣнія. Въ тѣхъ странахъ, гдѣ публичность засѣданій общественныхъ установленій составляетъ общее правило, а тайна исключеніе, тамъ умолчаніе о публичности можетъ быть интерпретировано въ смыслѣ ея допущенія. Да и то, во избѣжаніе недоразумѣній, когда говорится о политическихъ собраніяхъ, всегда прибавляется постановленіе о томъ, публичны или непубличны ихъ засѣданія, и притомъ вообще или въ нѣкоторыхъ опредѣленныхъ случаяхъ: такъ важенъ вопросъ о публичности. Публичность особенно для выборныхъ учрежденій необходима. Только посредствомъ ея избиратели могутъ провѣрить годность своихъ избранныхъ. Притомъ же она даетъ возможность избирателямъ—будущимъ членамъ собраній—пріобрѣтать навыкъ, освоиваться съ формами большаго собранія, съ порядкомъ преній. Такъ какъ у насъ всѣ общественныя установленія непубличны, то изъ молчанія закона едвали можно будетъ вывести правильность допущенія публичности. Впрочемъ у насъ допущена на практикѣ публичность, хотя и въ ограниченной формѣ, засѣданій дворянскихъ собраній. Это можетъ послужить прецедентомъ.

Право сноситься другъ съ другомъ по краткости времени засѣданій собраній не могло бы имѣть большаго практическаго значенія. Управы же естественно имѣютъ право сноситься, какъ всякія присутственныя мѣста.

Предметы вѣдомства земскихъ учрежденій. У насъ не было земства, а были земскія повинности, и очень значительныя. Словомъ, земство являлось не какъ активная сила, а какъ пассивная, податная единица.

Выходя изъ чисто теоретическаго понятія о губерніи и о значеніи податей, мы естественно должны заключить: что справедливое распредѣленіе имущественныхъ пожертвованій народа должно состоять въ разграниченіи потребностей государственныхъ отъ мѣстныхъ. Каждый гражданинъ долженъ платить, пропорціонально своему состоянію,

на содержаніе общихъ государственныхъ учрежденій; но рядомъ съ ними существуютъ потребности и мѣстнаго управленія и мѣстныя хозяйственныя. Если послѣднія удовлетворять тѣмъ же порядкомъ, какъ и первыя, то это значило бы, что губернія болѣе богатая содержала губернію менѣе богатую, вовторыхъ тогда было бы равенство губернскихъ учрежденій и заведеній, каждая губернія имѣла бы одинаковое число благотворительныхъ, хозяйственныхъ, полицейскихъ установленій, дорогъ и проч., слѣдовательно губернія малая и бѣдная имѣла бы излишнее число установленій, богатая и многолюдная — малое. Но вопросъ о распредѣленіи тягостей гражданъ на двѣ категоріи—государственныхъ и мѣстныхъ, въ своемъ развитіи далеко не простъ, онъ прямо касается величайшихъ политическихъ вопросовъ — о компетенціи государства, объ отношеніи гражданина къ власти. Крайніе децентрализаторы, какъ мы видѣли, желаютъ, чтобъ сумму государственныхъ расходовъ составляли: армія, флотъ, высшія государственныя учрежденія, въ сферѣ судебной—верховный кассаціонный судъ, въ сферѣ просвѣщенія — національная академія и общія всему государству учрежденія для просвѣщенія; призрѣніе, большая часть путей сообщенія должны отойти отъ государства. Мы разбирали подробно эту теорію, поэтому ограничимся здѣсь только напоминаніемъ объ ней.

Въ нашемъ отечествѣ почти до послѣдняго времени не было понятія ни объ особенныхъ нуждахъ губерніи, ни о правильномъ распредѣленіи нѣкоторыхъ статей расхода по губерніямъ, ни о самостоятельномъ участіи губерніи въ распредѣленіи падающихъ на нее тягостей и въ веденіи своихъ собственныхъ дѣлъ.

Въ Московскомъ государствѣ было раздѣленіе всѣхъ жителей на двѣ категоріи: служилыхъ и тяглыхъ. Къ первому разряду относились дворяне всѣхъ наименованій и люди разнаго рода службъ недворянскихъ—стрѣльцы, рейтары, казаки, драгуны и проч., далѣе дьяки и подъячіе. Ко второму разряду—горожане (гости, купцы, посадскіе)

и крестьяне. Духовенство въ служебномъ и финансовомъ отношеніи совершенно было выдѣлено изъ государства; оно также раздѣлялось на тяглое и нетяглое,—но по отношенію къ своимъ владыкамъ.

Тяглые люди, т. е. большинство народа, всегда разсматривались какъ масса безправная, силы и имущество которой принадлежатъ государству. Государство отдавало ихъ дворянству вмѣсто денежнаго жалованья, приписывало къ церквамъ, монастырямъ, приказамъ, дорогамъ, конюшнямъ, дворцамъ. Нужно построить крѣпость, починить городскую стѣну, построить домъ для воеводы, дать подводы ѣздокамъ (курьерамъ), воеводамъ, архіереямъ, посланникамъ, войску, воевода распоряжался крестьянами какъ рабочей силой; нужно было поразить иноземцевъ многолюдствомъ Россіи, массы крестьянъ выгонялись на проѣзжую дорогу. Этотъ взглядъ на народъ Московскій государь наслѣдовалъ отъ удѣльнаго періода. Въ удѣльномъ періодѣ мы встрѣчаемъ между прочими повинностями: ходить на медвѣдя съ княземъ, кормить его собакъ и псарей; тогда охота играла значеніе въ жизни князя. Впослѣдствіи мы встрѣчаемъ,—если волость славилась капустой,—она должна была доставлять въ замѣнъ податей извѣстное число бочекъ капусты, Кадашево доставляло царю полотно, Переславль рыбу. Вообще, взглядъ на народъ былъ очень близкій, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ, къ восточному. При Иванѣ Грозномъ явились въ первый разъ земскія повинности на земскія надобности. Но эти земскія нужды были совершенно несходны съ тѣмъ понятіемъ о мѣстномъ, которое мы теперь имѣемъ. Это была военно-уголовная полиція, такъ называемыя губныя дѣла. Земство явилось еще въ податномъ отношеніи со временъ Грознаго въ томъ смыслѣ, что онъ предоставилъ ему сборъ причитающихся податей и доставку ихъ въ Москву. Со временъ Михаила Федоровича множество сборовъ, напримѣръ питейный, было разверстано на земство. Земство обязано было выпить назначенное количество ведеръ вина,—въ противномъ случаѣ уплачивало недоборъ.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, когда подати были посошныя или съ сохи, разверстку дѣлало земство, чрезъ своихъ выборныхъ старостъ и цѣловальниковъ.

Со временъ Петра Великаго нашъ государственный штатъ сталъ очень обширенъ. Явилось много учрежденій, которыхъ не знала древняя Россія: регулярная армія, флотъ, постоянныя посольства, государственныя школы, почты, множество административныхъ губернскихъ и уѣздныхъ мѣстъ. Государственные доходы были невелики. Къ этому присоединялся еще безпорядокъ въ управленіи финансами, отсутствіе правильнаго счетоводства и отчетности. При Екатеринѣ II сенатъ даже не могъ опредѣлить суммы государственныхъ доходовъ. Поэтому правительство старалось какъ можно менѣе расходовать собранныхъ денегъ и отбрасывать разныя статьи на народъ, земство. При отсутствіи самыхъ начальныхъ экономическихъ понятій правительство полагало, что всѣ тѣ расходы, которые покрываются не изъ государственнаго казначейства, а личнымъ трудомъ крестьянъ или дополнительнымъ безпорядочнымъ и неуравнительнымъ сборомъ съ нихъ — чуть ли не даровые. Все, чтó можно было свалить на дополнительный сборъ, т. е. расходы на такіе предметы, которые были осязательны на территоріи губерніи, тò и сваливалось на земство. Тутъ не было и вопроса о томъ, составляетъ ли предметъ потребность мѣстную, губернскую или уѣздную, или напротивъ того государственную,—если только можно было сложить его съ государственнаго счета, торопились складывать. Всѣ вообще расходы, назначенные для мѣстности, покрывались дополнительнымъ (земскимъ) сборомъ,— конечно, не спрашивая земство, ощущаетъ ли оно потребность въ этихъ предметахъ, или нѣтъ.

Такимъ образомъ слово *земское* у насъ вовсе не означало — мѣстныхъ интересовъ, мѣстнаго самоуправленія, а только одинъ изъ двухъ разрядовъ податей: государство опредѣляло, что изъ государственнаго казначейства уплачиваются расходы на такіе-то предметы, а на другіе долженъ быть собранъ въ каждой губерніи особый сборъ

(земскій), или она должна выставить извѣстное число натуральныхъ человѣческихъ или лошадиныхъ, или тѣхъ и другихъ силъ. Но разсчетъ этихъ расходовъ, предметы, на которые они шли, опредѣленіе лицъ, которыя должны участвовать въ сборѣ, и въ какой пропорціи, все это опредѣлялось государствомъ въ законодательномъ порядкѣ. Даже сборъ производился правительственными агентами.

Законъ раздѣляетъ земскія повинности по способу отправленія на натуральныя (отправляемыя натуральными, т. е. личными силами) и денежныя, по значенію на государственныя и губернскія. Число этихъ повинностей чрезвычайно велико. Восемь страницъ Свода Законовъ наполнено перечисленіемъ ихъ. Къ государственнымъ повинностямъ отнесены такія, которыя идутъ на удовлетвореніе предметовъ болѣе или менѣе общихъ для всего государства. Сюда относятся: 1) Почтовая повинность: содержаніе почтовыхъ лошадей на такъ называемыхъ почтовыхъ дорогахъ, связывающихъ столицы съ губернскими городами, губернскихъ съ уѣздными,—для возки не только почтъ, проѣзжающихъ по казенной надобности, но и частныхъ путешественниковъ. Такъ что крестьянинъ платилъ свои трудовыя крохи для того, чтобы частный человѣкъ путешествовалъ съ большей скоростью. Впрочемъ, съ постепеннымъ введеніемъ вольныхъ почтъ эта повинность должна уменьшиться. Замѣтимъ, что казна изъ своего почтоваго дохода не возвращаетъ земству его расходовъ. Отъ того у насъ были такіе случаи: въ отчетахъ значилось, что почтовая регалія приноситъ огромный доходъ, забывая, чего она стоитъ земству. Далѣе на земствѣ лежитъ содержаніе почтовыхъ помѣщеній, отопленіе и освѣщеніе ихъ,—и даже тѣхъ, которыя находятся на шоссейныхъ дорогахъ. 2) По части дорожной. Дороги желѣзныя и главныя линіи шоссированныхъ, т. е. которыми связываются столицы съ разными пунктами имперіи, слѣдовательно служащія связью центральныхъ правительствъ съ провинціяльными, завѣдываются главнымъ управленіемъ путей сообщенія. Но устройство и содержаніе шоссе между гу-

бернскими городами отнесено къ земству. 3) По части администраціи. Содержаніе земской полиціи, повинность этапная, устройство тюремъ для пересыльныхъ арестантовъ и домовъ для стражи по главнымъ этапнымъ путямъ (отъ Петербурга, Житоміра, Бѣлостока, Херсона чрезъ Казань и Пермь до Нерчинска и другихъ мѣстъ Сибири), содержаніе преступниковъ и ихъ стражи, расходы при совершеніи казни (казнью у насъ называется на оффиціальномъ языкѣ—смертная казнь, каторжная работа и ссылка на поселеніе); содержаніе арестантскихъ ротъ гражданскаго вѣдомства. 4) По части военной: устройство или наемъ зданій для временно квартирующихъ или проходящихъ войскъ, отопленіе и освѣщеніе этихъ послѣднихъ, наемъ земли подъ лагери, для маневровъ и для пастбищъ военныхъ лошадей.

Къ денежнымъ губернскимъ повинностямъ отнесены отчасти расходы на другія статьи, а отчасти по тѣмъ же статьямъ, чтò и на государственныя, но на тѣ ихъ предметы, которые касаются исключительно губерніи,—такъ по части дорожной — содержаніе шоссе для внутреннихъ сообщеній губерніи и техническія сооруженія на грунтовыхъ дорогахъ, содержаніе воспитанниковъ губерніи въ строительномъ училищѣ; по части квартирной—устройство зданій для губернскихъ и уѣздныхъ присутственныхъ мѣстъ, губернскихъ и уѣздныхъ тюремъ (какъ дополнительная выдача къ суммамъ, ассигнуемымъ государственнымъ казначействомъ), вспоможеніе городамъ на отопленіе и освѣщеніе тюремъ, содержаніе тѣхъ чиновниковъ губернаторской канцеляріи, казенной палаты и уѣзднаго казначейства, которые занимаются отчетностью по земскимъ повинностямъ, а въ нѣкоторыхъ губерніяхъ и содержаніе разныхъ чиновъ министерства юстиціи.

Далѣе, губернскія земскія повинности идутъ на покрытіе расходовъ по слѣдующимъ статьямъ, невходящимъ въ составъ государственныхъ земскихъ, каковы: расходы по межеванію, содержаніе земскихъ случныхъ конюшенъ, оспопрививаніе, и въ нѣкоторыхъ случаяхъ устройство для внутренней стражи и жандармовъ гауптвахтъ, караулокъ, ко-

нюшенъ,—именно въ тѣхъ случаяхъ, когда городъ не въ состояніи содержать этихъ заведеній.

Кромѣ государственныхъ и губернскихъ земскихъ повинностей существуютъ еще частныя для каждаго сословія, дворянъ, горожанъ, крестьянъ, какъ-то: содержаніе сословнаго управленія, городскаго хозяйства и т. п.

Но главную тяжесть составляютъ натуральныя повинности, падающія преимущественно на сельское населеніе, въ менѣе сильной степени на городское.—Сюда относятся: большая часть *дорожной повинности*, т. е. содержаніе грунтовыхъ дорогъ между городами и селеніями, между уѣздными городами и губернскими, слѣдовательно вообще почти вся масса дорогъ. Далѣе, повинность *подводная*, — содержаніе такъ называемыхъ земскихъ почтъ для разъѣздовъ чиновниковъ, для войскъ, проходящихъ преступниковъ. Наконецъ—*постой*. Подводы и постой самыя тяжкія изъ всѣхъ податей и повинностей, тяжелѣе всѣхъ прямыхъ и косвенныхъ налоговъ. Цѣна всѣхъ натуральныхъ повинностей не исчислена. Г. Як. Соловьевъ въ своемъ статистическомъ описаніи Смоленской губерніи сдѣлалъ приблизительное исчисленіе для этой губерніи. Особенно тяжелы эти повинности своей неуравнительностью, потому что имъ подвергаются преимущественно поселяне, живущіе по большимъ путямъ сообщенія, и неопредѣленностью, а слѣдовательно возможностью всякаго рода злоупотребленій. Отъ того крестьяне въ старое время разбѣгались съ большихъ дорогъ, да и теперь охотнѣе поселяются въ глухихъ мѣстахъ.

О квартирной повинности замѣтимъ, что въ 50 городахъ, гдѣ она переложена на деньги, израсходывается ежегодно болѣе 1,500,000 рублей.

Денежные земскіе сборы составляли въ 1859 г. 21,202,000 рублей, въ томъ числѣ государственные земскіе сборы 21,202,000, а губернскіе 4,500,000 р. Раскладка ихъ была слѣдующая: съ торговыхъ свидѣтельствъ 909,000 руб., поземельнаго сбора съ 160,283,000 десятинъ 2,531,000 р., поголовнаго сбора съ 24,347,000 душъ муж. п. 17,000,000.

Слѣдовательно главная тяжесть денежнаго сбора, именно болѣе $^4/_5$, падала на бѣднѣйшій классъ—крестьянъ. Дворянство, самый богатый уѣздный классъ, платитъ $^1/_8$ земскаго сбора. Изъ всей суммы денежныхъ земскихъ повинностей—$^3/_4$ падало на государственныя и только $^1/_5$ на губернскія. Въ разрядѣ государственныхъ $^1/_4$ идетъ на почтовую повинность и $^1/_5$ на военную. На дорожную повинность изъ земскихъ сборовъ идетъ 4,183,000,—но это только, какъ мы говорили, на государственные пути сообщенія и техническія работы на губернскихъ, всѣ остальныя дороги содержались натуральной повинностью. Для крестьянина однѣ денежныя земскія повинности составляютъ среднимъ числомъ въ годъ 79$^1/_4$ коп. сер., — а натуральныя вѣроятно вдвое болѣе этого числа. (Статья г. Корсака «Россія», въ переводѣ статистики Кольба.)

Одинъ короткій перечень земскихъ повинностей показываетъ, что потребности государственныя перемѣшаны съ мѣстными, что на сельскій людъ до сихъ поръ еще удержался взглядъ какъ на государственную рабочую силу. Завѣдываніе этими повинностями происходило до сихъ поръ съ нѣкоторымъ участіемъ земства, впрочемъ болѣе формальнымъ, нежели дѣйствительнымъ.

Въ губернскомъ городѣ разъ въ три года, въ генварѣ мѣсяцѣ, собирается *Комитетъ Земскихъ Повинностей.* Комитетъ подъ предсѣдательствомъ губернатора составляется изъ: 1) коронныхъ чиновниковъ — предсѣдателя казенной палаты, управляющаго палатою государственныхъ имуществъ и удѣльною конторою съ подвѣдомственными имъ уѣздными начальниками, а по требованію комитета приглашаются почтмейстеръ, батальонный командиръ внутренней стражи и другіе начальники отдѣльныхъ частей по дѣламъ, касающимся ихъ вѣдомствъ; 2) дворянскихъ сословныхъ выборныхъ—губернскаго и уѣздныхъ предводителей; 3) особыхъ выборныхъ отъ дворянства и городовъ.

Комитетъ имѣетъ два присутствія: *общее*—губернское, *отдѣльныя* или по уѣздамъ. Общее или губернское присутствіе бываетъ двухъ родовъ: полное, которое спеціально

называется *общимъ*, и неполное, называемое *особымъ присутствіемъ о земскихъ повинностяхъ*.

Послѣднее состоитъ изъ губернатора и главныхъ лицъ чиновнаго и выборнаго разрядовъ: предсѣдателя казенной палаты, управляющихъ палатой государственныхъ имуществъ и удѣльной конторой, губернскаго предводителя и головы губернскаго города.

Особое присутствіе составляетъ проэктъ смѣты земскихъ повинностей, а общее присутствіе окончательно его выработываетъ, и представляетъ планъ ихъ разверстки. Но оно не имѣетъ права ни вводить новыхъ статей повинностей, ни измѣнять установленныхъ закономъ. Вся его работа состоитъ единственно въ изложеніи средствъ земства на покрытіе расходовъ и въ смѣтѣ о разверсткѣ. Затѣмъ проэктъ разсматривается министрами, каждымъ по его части, и утверждается законодательнымъ порядкомъ. Приведеніе въ дѣйствіе смѣты вполнѣ находится въ рукахъ губернскихъ и уѣздныхъ правительственныхъ властей. Хотя для завѣдыванія исполненіемъ нѣкоторыхъ частей земскихъ повинностей и учреждены были комитеты смѣшаннаго состава (изъ чиновниковъ и представителей сословій), напр. дорожныя уѣздныя комиссіи, квартирные комитеты, но они, по отзыву правительственныхъ мѣстъ, существовали только на бумагѣ, — а всѣ распоряженія производила полиція.

Это управленіе земскими дѣлами, гдѣ комитеты состояли на половину изъ чиновниковъ короны, гдѣ они не имѣли никакаго серьезнаго значенія ни въ организаціи повинностей, ни въ завѣдываніи ими, гдѣ главная масса, на которой лежали повинности, — крестьяне, не имѣла (да и не могла имѣть при крѣпостномъ правѣ) представителей, естественно не могло дать никакихъ плодовъ. Въ объяснительной запискѣ къ проэкту о новомъ земскомъ устройствѣ, составленной министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, сказано: «Общія присутствія комитетовъ земскихъ повинностей, лишенныя дѣйствительной власти въ своемъ дѣлѣ, собирающіяся въ три года одинъ разъ, и то на короткое

время, исполняютъ возложенныя на нихъ обязанности весьма неудовлетворительно. Обсужденіе смѣтъ, раскладокъ и отчетовъ остается одною формальностью, ибо члены комитетовъ не успѣваютъ, по краткости времени, не только разсмотрѣть, но даже и прочесть ихъ. Предъявляемыя замѣчанія, если таковыя бываютъ, остаются безъ послѣдствій и даже безъ вниманія, и общее присутствіе въ сущности нерѣдко дѣлается только мѣстомъ канцелярской работы, приготовляемой дѣлопроизводителемъ. Особыя присутствія комитетовъ, состоя изъ лицъ должностныхъ, имѣющихъ свои особыя и важныя занятія, предоставляютъ большую часть дѣла канцеляріи; самъ начальникъ губерніи не можетъ слѣдить за всѣмъ и входить въ подробности, иногда весьма важныя, по отвлеченію его прямыми обязанностями его власти. Отдѣльныя присутствія о земскихъ повинностяхъ почти никогда не собираются въ надлежащемъ составѣ для своихъ занятій; свѣдѣнія, отъ нихъ требуемыя, онѣ собирать не имѣютъ возможности и часто вовсе ихъ не доставляютъ, а если доставляютъ, то въ самомъ неисправномъ видѣ.... По денежнымъ земскимъ повинностямъ, опредѣленіе размѣра многихъ расходовъ по смѣтамъ зависитъ отъ усмотрѣнія и надобностей отдѣльныхъ вѣдомствъ и не подлежитъ повѣркѣ со стороны представителей земства. Самый порядокъ составленія смѣтъ, по требуемымъ закономъ формальностямъ, затруднителенъ для мѣстныхъ учрежденій; утвержденіе, а въ большей части сборовъ и самое установленіе раскладокъ центральною властью возбуждаетъ жалобы на неуравнительность. Затрудненія въ составленіи смѣтъ нерѣдко имѣютъ послѣдствіемъ при исполненіи сверхсмѣтные расходы, сумма которыхъ по одной изъ губерній сравнялась почти съ суммою смѣтныхъ. Удовлетвореніе вновь возникающихъ требованій производится иногда изъ могущихъ быть остатковъ земскаго сбора, вслѣдствіе чего заимствованія обременяютъ земство, и затрудняютъ текущіе необходимые расходы. Исполненіе повинностей, предоставленное лицамъ, чуждымъ мѣстныхъ интересовъ, производится иногда безъ заботливаго соблюденія

выгодъ земства. Повѣрка расходовъ и вообще контроль, удовлетворяя только формальнымъ требованіямъ, едва ли имѣютъ какія либо полезныя послѣдствія. По натуральнымъ повинностямъ: хотя по закону управленіе ими возложено преимущественно на губернскія учрежденія, но на практикѣ большею частью находится въ рукахъ мѣстной полиціи, а такъ какъ свойство и размѣръ натуральныхъ повинностей опредѣлены закономъ лишь въ общихъ чертахъ, то это даетъ возможность къ произвольнымъ требованіямъ, что̀ преимущественно замѣтно по отправленію подводной повинности. Разверстки натуральныхъ повинностей между уѣздами губерніи не дѣлается, а на каждомъ уѣздѣ считается лежащею та повинность, которой исполненіе требуется въ границахъ его; изъ внутренней уѣздной раскладки изъемлются въ повинностяхъ дорожной и подводной города и во всѣхъ натуральныхъ повинностяхъ частные уѣздные землевладѣльцы; самая разверстка дѣлается на основаніи только числа ревизскихъ душъ въ селеніяхъ. Всѣ эти причины ведутъ къ неуравнительности раскладки и отягощенію сельскихъ обществъ. Правила обращенія натуральной повинности въ денежную, весьма затруднительныя для выполненія, отнимаютъ возможность уравненія повинности и заставляютъ обывателей прибѣгать къ тайнымъ денежнымъ сборамъ на ея выполненіе».

Эти отзывы достаточно характеризируютъ положеніе дѣла. Новое узаконеніе совершенно измѣнило форму завѣдыванія земскими повинностями. Но другая сторона дѣла— характеръ земскихъ повинностей, распредѣленіе ихъ между различными классами населенія — осталась еще нетронутой. А безъ правильнаго разрѣшенія вопроса объ объемѣ земскихъ повинностей и о распредѣленіи ихъ всякая даже превосходная форма управленія ими не составитъ еще радикальной реформы. Масса повинностей будетъ все-таки лежать на бѣднѣйшемъ классѣ. Хорошее управленіе облегчитъ эту тягость, но она все-таки будетъ велика. Далѣе, дворянство по новымъ учрежденіямъ будетъ имѣть въ сво-

ихъ рукахъ по всей вѣроятности большинство голосовъ въ губернскихъ собраніяхъ. Законъ предоставляетъ ему около половины голосовъ,—да притомъ при существованіи права крестьянъ избирать въ представители дворянъ, конечно много голосовъ перейдетъ къ дворянству вслѣдствіе его большаго образованія, вліянія на огромную массу крестьянъ по уставнымъ грамотамъ, по богатству, по воспоминаніямъ, по привычкѣ и способности къ общественнымъ дѣламъ. А между тѣмъ заинтересовано ли дворянство въ дѣлѣ земскихъ повинностей? Мы видѣли, какъ мало оно участвуетъ въ денежныхъ повинностяхъ, а въ натуральныхъ вовсе не участвуетъ. Слѣдовательно оно мало заинтересовано само по себѣ. Прежде, при существованіи крѣпостнаго права, оно имѣло нѣкоторый интересъ въ земскихъ повинностяхъ не прямо, а косвенно: для него не было безразличнымъ, будутъ ли разорены крестьяне, или нѣтъ. Теперь же оно, покрайней мѣрѣ на первое время, будетъ имѣть мало прямаго интереса и вовсе не будетъ имѣть косвеннаго.

Въ новомъ Положеніи прямо говорится, что приготовляется реформа устава о земскихъ повинностяхъ. По всей вѣроятности она будетъ состоять въ распредѣленіи тягости пропорціонально состоянію безъ различія сословій. Тогда конечно всѣ классы будутъ одинаково заинтересованы въ дѣлѣ. Замѣтимъ еще, что церковныя земли, по дѣйствующему уставу о повинностяхъ, не участвуютъ вовсе въ земскихъ тягостяхъ, а между тѣмъ участвуютъ въ земскомъ представительствѣ и даже съ льготами относительно ценза. Вообще весь новый аппаратъ стоитъ въ дисгармоніи съ уставомъ о повинностяхъ: одинъ основанъ на началахъ либеральныхъ, уравненія сословій, гражданской полноправности крестьянства, другой на противоположныхъ,—а между тѣмъ имъ назначено на неопредѣленное время дѣйствовать вмѣстѣ. Земскія учрежденія получили слѣдующія права относительно земскихъ повинностей: 1) Раскладку государственныхъ и губернскихъ земскихъ повинностей по уѣздамъ; а раскладка ихъ внутри уѣзда принадлежитъ уѣзднымъ зем-

скимъ учрежденіямъ. Проэктъ раскладки составляется управами, а утверждается земскими собраніями. Въ этомъ отношеніи повторено только прежнее постановленіе, но съ тою разницей, что въ составленіи и утвержденіи проэкта раскладки земство дѣйствуетъ самостоятельно. 2) Земское собраніе имѣетъ право вводить повинности *необязательныя*. Обязательными называются тѣ государственныя и губернскія, которыя предписываются уставомъ о земскихъ повинностяхъ. Относительно ихъ земство имѣетъ только право раскладки и исполненія. Необязательными названы тѣ расходы, которые земское собраніе задумаетъ сдѣлать для пользы губерніи. 3) Они вполнѣ завѣдуютъ исполненіемъ земскихъ повинностей: назначаютъ торги, опредѣляютъ агентовъ для приведенія въ исполненіе работъ, собираютъ деньги, избираютъ по своему усмотрѣнію тотъ или другой способъ выполненія повинностей. Такимъ образомъ губернская и уѣздная полиція вовсе устранены отъ этого дѣла. Въ нашей странѣ, гдѣ порядокъ исполненія значитъ все, гдѣ полиція была до сихъ поръ всемогуща,—одно уже высвобожденіе изъ ея рукъ исполненія земскихъ повинностей составитъ великое пріобрѣтеніе для земства. Этимъ прекратятся безмѣрные поборы и наряды съ земства, которыми безконтрольно распоряжалась полиція. Всѣ наряды теперь будутъ производиться только по билетамъ земскихъ управъ.

Второй разрядъ дѣлъ, переданный земскимъ учрежденіямъ, составляетъ *народное продовольствіе*. Государство у насъ всегда имѣло опекунское значеніе, еще большее, чѣмъ во Франціи. Забота о томъ, чтобъ народъ не погибалъ отъ голода при неурожаяхъ, естественно должна была придти на мысль правительству, которое разсматривало массу, какъ свою рабочую силу. Кромѣ того, замѣчается и другая мысль въ этой заботѣ, —именно взять въ свои руки монополію хлѣбной торговли, устанавливать цѣну хлѣбу («дабы цѣна хлѣба была въ моихъ рукахъ», выразилась Екатерина II въ указѣ 1762 г., 20 августа, при учрежденіи хлѣбныхъ магазиновъ), главной статьѣ отпускной торговли. При отсутствіи годныхъ путей сообщенія и правильной торговли Рос-

сія, не смотря на свою громадную хлѣбородную площадь, часто страдала отъ голода. При Борисѣ Годуновѣ въ Москвѣ и сѣверной Россіи народъ тысячами умиралъ съ голоду, когда въ южныхъ областяхъ стояли громадныя скирды хлѣба, гнившія за неимѣніемъ сбыта. Это фактъ общій въ исторіи рода человѣческаго. Голодъ двинулъ германцевъ на Римскую имперію. Таблица голодовъ во Франціи показываетъ явленія аналогическія съ нашими: они были частые, и становились рѣже съ развитіемъ цивилизаціи,—слѣдовательно пропитаніе вовсе не находятся въ прямомъ, а скорѣе въ обратномъ отношеніи съ увеличеніемъ народонаселенія. Экономическая наука даетъ государству въ вопросѣ о продовольствіи только отрицательное значеніе, т. е. заботу объ уничтоженіи злоупотребленій, напр. стачки при хлѣбной торговлѣ, и о развитіи путей сообщенія. Она отвергаетъ пользу запасныхъ магазиновъ,—учрежденія, стоющаго дорого. Развитіе путей сообщенія и международной торговли дѣйствительно дѣлаетъ ихъ ненужными. Если смотрѣть на эти учрежденія, какъ на страховую премію отъ голода, то она слишкомъ высока и слишкомъ недостаточна. Но при данномъ состояніи путей сообщенія, торговли и движенія капиталовъ въ нашемъ отечествѣ эти дорогія учрежденія нужны кажется еще на продолжительное время.

Впрочемъ, хотя правительство и взяло на себя заботу о народномъ провольствіи, всѣ его мѣры до начала нынѣшняго столѣтія въ сущности ограничивались одной перепиской. Петръ Великій относительно народнаго продовольствія дѣйствовалъ также, какъ и въ другихъ вопросахъ, т. е. издавалъ строгія распоряженія, нарушавшія совершенно принципъ частной собственности, слѣдовательно ведшія прямо къ противоположной цѣли—усиленію бѣдности и безпомощности при неурожаѣ. При немъ и его первыхъ преемникахъ постановлено было—въ случаѣ голода отбирать въ казну у частныхъ лицъ излишній хлѣбъ, у хлѣбныхъ торговцевъ казна также отбирала хлѣбъ и продавала его въ ихъ пользу съ надбавкой гривны на рубль. Наконецъ хлѣбъ выдавался заимообразно крестьянамъ изъ казенныхъ про-

вьянтскихъ магазиновъ, разрѣшался безпошлинный ввозъ его изъ-за границы. Мѣры правительства подробно исчислены въ докладѣ сената императрицѣ Аннѣ Іоанновнѣ (1734 года, 22 апр., П. С. Зак. т. IX, № 6,569). Предположеніе объ учрежденіи запасныхъ хлѣбныхъ магазиновъ высказано было въ 1734 г., по случаю голода въ Смоленской губерніи (П. С. Зак. № 6,609). Для завѣдыванія народнымъ продовольствіемъ Петръ Великій учредилъ при камеръ-коллегіи особую контору, куда должны были доставляться свѣденія объ урожаѣ. Свѣденія эти надобно было доставлять ежегодно, ежемѣсячно и даже еженедѣльно. Были учреждаемы для столицъ особыя комиссіи—снабженія ихъ припасами. Съ Учрежденіемъ о губерніяхъ забота о продовольствіи была передана губернаторамъ. Екатерина II опредѣлила завести хлѣбные магазины во всѣхъ городахъ и казенныхъ селеніяхъ. Въ помѣщичьихъ—заведеніе ихъ предоставлено было помѣщикамъ, на которыхъ по древнему русскому праву лежала обязанность продовольствовать крестьянъ во время голода.

Вообще способы обезпеченія народнаго продовольствія были въ жалкомъ видѣ. Въ 1816 г. комитетъ министровъ представилъ слѣдующее: «Комитетъ, разсмотрѣвъ изъясненныя въ запискѣ управляющаго министерствомъ полиціи представленія дворянства и начальниковъ губерній, видитъ, что всѣ изданныя доселѣ постановленія и распоряженія на счетъ устройства и содержанія сельскихъ запасныхъ магазиновъ въ исполненіи своемъ не приносятъ соотвѣтствующаго намѣреніямъ правительства успѣха: сборъ хлѣба съ крестьянъ, хотя и производится, но по образу взноса онаго и по самой пропорціи крайне обременителенъ для нихъ, отъ чего стоятъ большіе недоборы; въ раздачѣ онаго изъ магазиновъ и въ возвращеніи выдаваемаго заимообразно происходятъ одни только безпорядки и запутанности, ибо по многимъ мѣстамъ нѣтъ никакихъ счетовъ, сколько кто изъ крестьянъ внесъ хлѣба и сколько остался долженъ, и вообще, не смотря на строгія мѣры, магазины повсюду остаются безъ должнаго наполненія». Комитетъ ми-

нистровъ пришелъ къ слѣдующимъ заключеніямъ: 1) Сборъ хлѣбомъ для магазиновъ отмѣнить и весь хлѣбъ, въ нихъ находящійся, отдать въ полное распоряженіе сельскихъ обществъ, какъ ихъ собственность, объявивши, что впредь правительство никогда не будетъ входить въ распоряженіе этимъ хлѣбомъ. Такимъ образомъ признано было право общинъ самимъ, безъ контроля правительства, заботиться о своихъ магазинахъ. Правительство однако, не довѣряя вполнѣ продусмотрительности и заботливости общинъ о себѣ самихъ, опредѣлило: 3) Произвести сборъ по 25 к. съ души,—капиталъ этотъ хранить въ губерніи на случай неурожая частью въ деньгахъ, частью въ хлѣбѣ. Сборъ этотъ будетъ неприкосновененъ, ни на какія государственныя нужды не можетъ быть взятъ. Такимъ образомъ въ первый разъ введена была *губернская собственность*, независимая отъ государства. 4) Для завѣдыванія земскимъ капиталомъ учредить при губернскихъ правленіяхъ особые комитеты (П. С. Зак. № 26,406). Комитеты эти были составлены изъ чиновниковъ съ присоединеніемъ только одного выборнаго отъ дворянства. Но Уставъ о народномъ продовольствіи 5 іюля 1834 г. опять подчинилъ запасные хлѣбные магазины власти правительства. Вновь введены обязательные хлѣбные магазины и сверхъ того денежный сборъ. Послѣдній опредѣленъ въ 3 к. съ души, а для городскихъ жителей въ 5 к., до тѣхъ поръ, пока не составится 48 коп. съ души для поселянъ и 1 р. для горожанъ. Въ настоящее время продовольственные капиталы составляютъ: по вѣдомству государственныхъ имуществъ 5,488,000 руб., по вѣдомству министерства внутреннихъ дѣлъ (крестьяне бывшіе помѣщичьи и горожане) 9,459,000 р., всего около 15 мильоновъ. Въ запасныхъ хлѣбныхъ магазинахъ болѣе 25 мильоновъ четвертей хлѣба: 1,04 четвертей на душу въ обществахъ бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ; 1,38 четвертей въ обществахъ государственныхъ крестьянъ.

Для завѣдыванія народнымъ продовольствіемъ уставъ 1834 года учредилъ *губернскія комиссіи народнаго продовольствія*. Составъ ихъ почти бюрократическій: губернаторъ, предсѣда-

тель казенной палаты, управляющій палатой государственныхъ имуществъ, прокуроръ и два предводителя дворянства— губернскій и уѣздный губернскаго города. Комиссія имѣетъ право разрѣшать нуждающимся въ пособіи не болѣе половины находящагося въ магазинахъ хлѣба, а денегъ можетъ расходовать на непредвидимыя надобности до 3,000 р. въ годъ, а въ чрезвычайныхъ случаяхъ до 15,000 р. Далѣе, она завѣдываетъ чрезъ посредство особыхъ попечителей, избираемыхъ дворянствомъ, хлѣбными магазинами, занимается обсужденіемъ чрезвычайныхъ мѣръ въ случаѣ неурожая въ губерніи. Въ сущности вся распорядительная власть сосредоточивалась въ рукахъ губернатора.

Положеніе 1 генваря оставило самое дѣло о продовольствіи въ прежнемъ основаніи, т. е. признало еще принципъ обязательнаго запаса и самый способъ его составленія, впрочемъ только впредь до пересмотра устава о народномъ продовольствіи. Но въ значеніи запаса, въ способѣ распоряженія имъ произведено коренное измѣненіе.

Мы видѣли, что еще въ 1816 г. высказано было положеніе, что запасы хлѣбные составляютъ полную собственность общинъ, а денежный сборъ собственость губерніи. Не такъ вышло по уставу 1834 г. Общины потеряли право собственности на свои магазины, которые подчинены были почти вполнѣ казенному управленію и распоряженію; капиталы изъ губернскихъ какъ-то были соединены въ общій государственный фондъ распоряженіемъ министерства внутреннихъ дѣлъ. Ими часто распоряжались не на потребности губерніи, напр. давали взаймы остзейскимъ и западнымъ губерніямъ деньги другихъ губерній. Положеніе передаетъ въ полное завѣдываніе земскихъ учрежденій всѣ хлѣбные магазины и денежные капиталы, принадлежавшіе какъ городамъ и бывшимъ помѣщичьимъ крестьянамъ, такъ и крестьянамъ государственныхъ имуществъ. Оно оставляетъ въ завѣдываніи управленія государственныхъ имуществъ только центральные хлѣбные магазины, а министерству внутреннихъ дѣлъ оставляетъ на время часть капиталовъ для употребленія въ

чрезвычайныхъ случаяхъ. Назначеніе пособій дѣлается земскими управами изъ суммы, опредѣленной ежегодно земскимъ губернскимъ собраніемъ на основаніи свѣдѣній объ урожаѣ и состояніи хлѣбныхъ запасовъ.

«Земскія учрежденія не входятъ въ непосредственныя распоряженія по взносу, храненію и расходованію общественныхъ запасовъ сельскихъ обществъ, предоставляя это усмотрѣнію общественныхъ сходовъ, и ограничиваются надзоромъ за ненарушеніемъ сходами правилъ о сихъ запасахъ» (ст. 46 Врем. Правилъ).

Третій родъ дѣлъ земск. учрежденій—*благотворительность*.

Если распространеніе тунеядства можно считать благотворительностью, то древняя Россія была очень благотворительна: частные люди кормили нищихъ ручнымъ подаяніемъ, обѣдами въ дни печальные, особенно при погребеніи, и въ радостные; монастыри также кормили нищихъ въ храмовые праздники. Главнымъ благотворителемъ былъ царь,—изъ его казны раздавались деньги и хлѣбъ нищимъ, содержались богадѣльни. Первая мысль о правильномъ устройствѣ благотворительности, и о передачѣ завѣдыванія благотворительными заведеніями земству была выражена на стоглавомъ соборѣ. Съ Петра Великаго правительство взяло на себя управленіе благотворительностью, которая такимъ образомъ сдѣлалась казенной. При Екатеринѣ II это управленіе было организовано. Правительство тогда не только взяло себѣ право, но и получило *обязанность* благотворить чрезъ обращеніе въ казну недвижимыхъ монастырскихъ имуществъ. Оно со временъ Петра Великаго считало монастырскія имущества существенно назначенными дарителями на дѣла благотворительности. При секуляризаціи оно подтвердило этотъ взглядъ, даже собственно во имя этого взгляда мотивировало ее. Управленіе благотворительностью въ губерніяхъ, на основаніи Учрежденія о губерніяхъ, предоставлено *Приказамъ общественнаго призрѣнія*. Предсѣдателемъ въ приказѣ губернаторъ,—а члены по выборному началу, слѣдовательно приказамъ данъ земскій характеръ, въ томъ размѣрѣ, какъ понималось земство до послѣдняго времени.

Именно, постановлено было, что въ нихъ засѣдаютъ по одному выборному отъ дворянъ, горожанъ и крестьянъ (казенныхъ). Эти выборные до послѣдняго времени не были спеціально назначенны для завѣдыванія призрѣніемъ, — а командировались изъ совѣстныхъ судовъ, въ которыхъ отъ каждаго изъ трехъ сословій было по два выборныхъ. Съ 1861 г. разрѣшено избирать особыхъ засѣдателей для приказовъ также по одному изъ каждаго сословія. Приказы были вмѣстѣ съ совѣстными судами единственными губернскими мѣстами, гдѣ присутствовали выборные отъ поселянъ. Впослѣдствіи въ нѣкоторыхъ приказахъ, имѣвшихъ большіе капиталы, учреждено по одному постоянному члену («непремѣнному»). Далѣе, въ нѣкоторыхъ негубернскихъ городахъ, именно въ Одессѣ и Таганрогѣ, учреждены особые, помимо губернскихъ, приказы. Управленіе благотворительными заведеніями городовъ Москвы, Петербурга и Вильны подчинено особеннымъ попечительнымъ совѣтамъ, независимымъ отъ приказовъ, а петербургскій попечительный совѣтъ не зависитъ и отъ министерства внутреннихъ дѣлъ: онъ подчиненъ непосредственно Государю Императору чрезъ IV отдѣленіе собственной Его Величества канцеляріи.

При учрежденіи приказовъ имъ дана была, какъ основный капиталъ, незначительная сумма по 15,000 р. ассигнаціями каждому. Пожертвованія частныхъ лицъ, а въ особенности обращеніе приказовъ въ банки увеличили значительно ихъ денежныя средства. Доходъ приказовъ отъ кредитныхъ операцій простирался въ послѣднее время до мильона въ годъ.

Съ прекращеніемъ для приказовъ права производить кредитныя операціи (съ 1860 г.), взамѣнъ дохода по этой статьи имъ опускается изъ государственнаго казначейства 850,000 р. въ годъ. Кромѣ того казна даетъ еще пособіе на содержаніе заведеній приказовъ, — по бюджету 1863 г. она отпускаетъ всего 1,463,000 руб. Къ 1 ген. 1862 г. финансовое положеніе 55 приказовъ было въ слѣдующемъ видѣ: капиталовъ, обращенныхъ въ 6% билеты комиссіи погашенія долговъ и 4½% акціи общества желѣзныхъ дорогъ 18½ мильоновъ р. Доходы приказовъ въ 1861 г. составляли 3½

мильона, расходы превышали доходы на 252 тысячи. Въ 768 заведеніяхъ приказовъ призрѣно было 181,553 человѣка. Заведенія, содержимыя приказами, были: 1) 524 больницы въ губернскихъ и уѣздныхъ городахъ съ 17,350 кроватями (среднимъ числомъ на 3,000 душъ населенія 1 кровать,—цифра чрезвычайно низкая); содержаніе каждаго больнаго въ годъ обходится 163 р. 58 к. Всего израсходовано въ 1861 г. на этотъ предметъ 2,250,000 р. Впрочемъ значительная часть этого расхода пополняется платою за призрѣніе. 2) 39 домовъ для умалишенныхъ съ 1,233 кроватями; 3) 111 богадѣленъ, въ томъ числѣ 7 инвалидныхъ домовъ, въ которыхъ ежегодно призрѣвается около 9,000 человѣкъ. 4) 22 воспитательныхъ дома. Открытіе воспитательныхъ домовъ для незаконнорожденныхъ воспрещено приказамъ, вслѣдствіе дознаннаго вреда подобныхъ заведеній. Въ существующіе домы принимаются только младенцы, найденные полиціей и вообще неимѣющіе родственниковъ. Вообще относительно этого вопроса взглядъ нынѣшняго законодательства представляетъ крутой поворотъ въ равненіи съ концомъ 18 столѣтія, — когда незаконнорожденность была привиллегіей. Въ существующихъ воспитательныхъ домахъ призрѣно было въ 1862 году 2,218 дѣтей. 5) Училища дѣтей канцелярскихъ служителей, которыя въ 1862 г. повелѣно постепенно закрывать вслѣдствіе ихъ дурнаго устройства. Цѣль учрежденія училищъ была съ одной стороны благотворительная — помочь бѣднымъ чиновникамъ въ воспитаніи дѣтей, съ другой—доставить губернскимъ канцеляріямъ образованныхъ чиновниковъ. Но эти цѣли, особенно послѣдняя, очень дурно достигались. 6) Сиротскіе дома— для воспитанія сиротъ всѣхъ сословій. Въ 1862 г. ихъ было 23 съ 1,826 воспитанниками. 7) Фельдшерскія школы,—съ цѣлью доставить больницамъ хорошихъ фельдшеровъ. Ихъ всего 6 съ 215 учениковъ. 8) Содержаніе рабочихъ и смирительныхъ домовъ. Заключеніе въ смирительныхъ и рабочихъ домахъ должно имѣть, по мысли законодателя, главной цѣлью—нравственное исправленіе преступниковъ, преимущественно обученіе ихъ ремеслу, чтобы, вышедши оттуда,

они имѣли въ трудѣ обезпеченіе и не впадали бы снова въ преступленіе. Но дѣло это идетъ у насъ очень дурно,— введенію работъ препятствуетъ недостатокъ средствъ приказовъ, недостатокъ помѣщенія въ тюремныхъ заведеніяхъ и много другихъ причинъ. Въ 1862 г. на всю Россію было только 30 такихъ заведеній въ вѣдомствѣ приказовъ; расходы приказовъ составляли всего 41,501 рубль. Одно ничтожество этой суммы показываетъ ничтожество дѣятельности. 9) Наконецъ приказы даютъ пособія гимназіямъ и уѣзднымъ училищамъ, содержатъ пансіонеровъ въ гимназіяхъ и 140 студентовъ въ медицинскихъ факультетахъ, даютъ до 70,000 руб. на женскія учебныя заведенія Императрицы Маріи, хотя почти вовсе не участвуютъ въ выборѣ пансіонерокъ.

Вообще дѣло благотворительности при казенномъ управленіи идетъ вяло. Множество денегъ расходуется вовсе не на дѣло призрѣнія въ собственномъ смыслѣ слова. Больницы находятся въ неудовлетворительномъ состояніи,—домы умалишенныхъ еще хуже, такъ что есть предположеніе замѣнить послѣдніе немногими, но хорошо устроенными заведеніями. Расходы на содержаніе воспитанниковъ въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ и воспитанницъ въ дорогихъ институтахъ не дѣло общественнаго призрѣнія. Съ приказами общественнаго призрѣнія обращались какъ съ казенными установленіями,—накладывали на нихъ повинности, не спрашивая, согласны ли они, или нѣтъ, не разбирая, относится ли предметъ, для котораго установляется повинность, къ дѣлу общественнаго призрѣнія, или нѣтъ. Заведенія поистинѣ полезныя, благотворительныя для массы, каковы начальныя училища, ремесленныя школы, женскія гимназіи, работные домы — оставались внѣ заботъ приказовъ. Приказы общественнаго призрѣнія, не смотря на названіе,— напоминающее бюрократическую одноличную форму, дѣйствуютъ коллегіально. Но такъ какъ губернаторскій наказъ дѣлаетъ губернатора главнымъ наблюдателемъ за благотворительностью *), и ставитъ приказы подъ особое его по-

*) Св. Зак. т. II, ст. 527, 538 и слѣд.

печеніе, предоставляетъ ему составленіе годовой смѣты расходовъ, то на практикѣ губернаторъ изъ председателя приказа превращался въ начальника.

По Земскому Положенію приказы закрываются, ихъ капиталы и дѣятельность передаются земскимъ учрежденіямъ. Такимъ образомъ призрѣніе на самомъ дѣлѣ дѣлается *общественнымъ*, а не казеннымъ. Всѣ благотворительныя заведенія должны быть раздѣлены на губернскія и уѣздныя, т. е. одни будутъ подчинены непосредственно губернскимъ земскимъ учрежденіямъ, другія уѣзднымъ. Раздѣленіе это дѣлается губернскимъ земскимъ собраніемъ на первый разъ съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ. Положеніе обѣщаетъ коренное преобразованіе Устава объ Общественномъ Призрѣніи. Съ таковаго преобразованія Временныя Правила даютъ земскимъ собраніямъ тѣже права, какими пользовались приказы, съ нѣкоторымъ неважнымъ расширеніемъ. Смѣта по призрѣнію составляется земскими собраніями, но всѣ расходы, установленные Уставомъ, признаются обязательными для земства. Оно можетъ увеличивать средства благотворительности особымъ земскимъ сборомъ. Надзоръ губернскаго начальства надъ заведеніями общественнаго призрѣнія остался прежній. Будетъ ли законна передача всѣхъ капиталовъ по призрѣнію въ полное распоряженіе земства и всякое отстраненіе контроля правительства? Государство въ настоящее время, какъ мы видѣли, отпускаетъ значительныя суммы въ пособіе приказамъ,—слѣдовательно оно имѣетъ и право и обязанность наблюдать за ихъ расходованіемъ. Самоуправленіе состоитъ въ формулѣ: «не мѣшайте мнѣ распоряжаться моими интересами на мои собственныя деньги», а не въ той формулѣ, которую сочинили наши ревнители самоуправленія: «дайте мнѣ въ полное распоряженіе казенныя деньги». Государство и земство или провинція должны быть строго разграничены; государство не имѣетъ права дѣлать подарковъ земству. Конечно, все это приложимо только въ той жизни, гдѣ и государство и провинція имѣютъ твердые и независимые одно отъ другого (разумѣется, въ извѣстной сферѣ) органы.

Если принять за исходный пунктъ отношенія государства къ земству въ дѣлѣ призрѣнія секуляризацію монастырскихъ имуществъ,—тогда конечно всѣ субсидіи, которыя теперь даетъ казна приказамъ, имѣютъ значеніе процентовъ на взятый капиталъ. Но не такъ поставленъ вопросъ законодательствомъ: количество субсидій есть государственный расходъ, подобный расходу напр. на флотъ, распредѣленіе ихъ по отдѣльнымъ приказамъ зависитъ отъ министерства внутреннихъ дѣлъ. Слѣдовательно по дѣйствующему законодательству нельзя допустить права земскихъ собраній на полученіе субсидій отъ государства; если же такія субсидіи будутъ даваться, то призрѣніе естественно должно быть въ сильной зависимости отъ правительства.

На ряду съ благотворительностью земскимъ учрежденіямъ переданы: способы прекращенія нищенства и попеченіе о построеніи церквей.

Нищенство составляетъ одну изъ глубокихъ язвъ Россіи. Вредъ его еще болѣе ощутителенъ въ нравственномъ отношеніи, чѣмъ въ экономическомъ. Западныя законодательства сознали нищенство не только здоровыхъ, но и увѣчныхъ и старыхъ въ тѣхъ округахъ, гдѣ учреждены благотворительныя заведенія, видомъ мошенничества. Наше нынѣшнее законодательство почти вовсе не занимается этимъ великимъ вопросомъ. Въ уголовномъ уложеніи оно постанавливаетъ незначительныя наказанія только здоровымъ тунеядцамъ-нищимъ. Въ Уставѣ о предупрежденіи преступленій и въ губернаторскомъ наказѣ находится нѣсколькихъ общихъ мѣстъ о прекращеніи полиціей нищенства. Законъ однако нарушается въ виду всѣхъ и притомъ въ ужасающихъ размѣрахъ: въ одной Москвѣ насчитываютъ до 40,000 людей, живущихъ подаяніемъ. Комитеты для прекращенія нищенства въ большей части городовъ существуютъ только на бумагѣ. Передача этого въ высшей степени важнаго дѣла въ руки земскихъ учрежденій можетъ повести къ спасительнымъ результатамъ, но только въ такомъ случаѣ, когда полиція будетъ исполнять мѣры земскаго собранія и когда уголовный законъ съ большей

точностью опредѣлитъ виды нищенства и наказанія за него. Положеніе только поставило прекращеніе нищенства въ ряду обязанностей земства безъ всякаго дальнѣйшаго опредѣленія.

Попеченіе о построеніи церквей въ старой Россіи составляло предметъ земства, но не какъ обязанность, а какъ потребность. Церкви были въ старой Россіи трехъ разрядовъ — соборныя и ружныя, содержимыя царемъ, который давалъ имъ ежегодную дачу деньгами и припасами, или назначалъ земли, — домовыя и на земляхъ частныхъ владѣльцевъ, и общинныя. Селенія, посады, сословія строили церкви, и содержали причтъ. Церковь и монастырь были тогда земской потребностью. Въ новое время государство очень рѣдко принимало на себя заботу о построеніи церквей. Дѣло это до сихъ поръ велось на доброхотныя пожертвованія не только прихода, но всей Россіи, т. е. духовное начальство давало патентъ на нищенство въ видѣ книги для сбора. Передача попеченій о построеніи церквей въ руки земскихъ учрежденій уничтожитъ этого рода нищенство и придастъ церкви земскій характеръ.

Участіе, преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи и въ предѣлахъ, законами опредѣленныхъ, въ попеченіи о народномъ образованіи, о народномъ здравіи и о тюрьмахъ.

Народное образованіе у насъ раздѣлено между правительствомъ и духовенствомъ; послѣднему предоставлены были только духовныя училища. Со временъ Петра Великаго, какъ только началось у насъ дѣло книжнаго ученія, правительство взяло его въ свои руки; государство одно имѣетъ право учреждать училища, опредѣляетъ методъ преподаванія, объемъ его, духъ. Учебныя частныя училища въ сущности суть также казенныя, потому что они подчинены наравнѣ съ казенными надзору администраціи въ отношеніи преподаванія; въ нихъ могутъ преподавать только лица, патентованныя правительствомъ; учебное начальство имѣетъ право разрѣшать ихъ открытіе и закрывать ихъ. Мало того, даже домашнее воспитаніе не имѣетъ частнаго характера: подъ опасеніемъ штрафа никто не можетъ имѣть

въ домѣ учителя иначе, какъ патентованнаго правительствомъ и относительно познаній и относительно нравственности; домашніе учители считаются на государственной службѣ, получаютъ награды и пенсіи, обязаны представлять срочные отчеты уѣздному училищному начальству о своей дѣятельности. Народное образованіе въ тѣсномъ смыслѣ слова, т. е. первоначальное обученіе массы, было у насъ очень слабо развито до послѣдняго времени. Съ 1859 года общество съ особенной силой направило свою дѣятельнсоть на народныя воскресныя школы, и такимъ образомъ выдвинуло на видъ великій вопросъ объ образованіи массы. Вопросъ о народныхъ училищахъ не былъ регулированъ законодательствомъ. Только съ распространеніемъ частными лицами воскресныхъ и другихъ народныхъ школъ законодательство поспѣшило регулировать этотъ вопросъ. Въ 1861 г. постановлено: открывать народныя школы можетъ только министерство народнаго просвѣщенія и духовенство, оба вѣдомства должны помогать другъ другу. Въ западныхъ губерніяхъ дѣло народныхъ училищъ получило политическій характеръ: освободить массу русскаго населенія изъ-подъ вліянія католическаго духовенства и дворянства, которыя, обладая матерьяльными и умственными силами, вводили въ краѣ польскую культуру. Въ 1863 году вышло подробное постановленіе о народныхъ школахъ въ западныхъ губерніяхъ. Управленіе надъ ними поручено тремъ министерствамъ — внутреннихъ дѣлъ, государственныхъ имуществъ, народнаго просвѣщенія. Учреждены училищные совѣты, въ которыхъ будутъ засѣдать не только представители министерствъ, но будетъ имѣть голосъ и общество. Духовенству приходскому дано право наблюденія за религіозно-православнымъ направленіемъ преподаванія. Казна даетъ большія пособія на эти училищи. Народныя училища въ Малороссійскихъ губерніяхъ обращаютъ на себя большое вниманіе правительства только съ политической стороны, — существуютъ опасенія, чтобы съ малороссійскимъ букваремъ не развился духъ сепаратизма.

Можетъ быть эти политическія причины имѣли вліяніе на то маловажное значеніе, которое дано земскимъ учрежденіямъ въ дѣлѣ народнаго образованія. Не заходя далеко, даже въ сравненіи съ Франціей, гдѣ централизація такъ развита, наше земство стоитъ въ этомъ отношеніи гораздо ниже. Ему предоставлено только участіе въ попеченіи о народномъ образованіи въ хозяйственномъ отношеніи,—т. е. право давать деньги безъ права не только устроивать учебныя заведенія согласно потребностямъ общества, но даже имѣть голосъ при этомъ устройствѣ. Какъ наслѣдники приказовъ общественнаго призрѣнія, земскія учрежденія имѣютъ и обязанность на безгласную выдачу денегъ для народнаго образованія. Между тѣмъ въ наше время, когда бродятъ различные проэкты о формѣ народнаго образованія и завѣдыванія имъ, дать ли среднимъ, т. е. губернскимъ, училищамъ классическое или реальное направленіе, что́ естественно должно имѣть рѣшительное вліяніе на жизненную дѣятельность будущаго поколѣнія,—оставить ли низшія училища въ вѣдомствѣ министерства просвѣщенія, или передать ихъ духовенству, что́ опять будетъ имѣть неисчислимыя послѣдствія,—въ виду всего этого, когда великій вопросъ о народномъ образованіи можетъ быть рѣшенъ или по канцелярскимъ соображеніямъ, или вслѣдствіе крика нѣсколькихъ журналовъ, получившихъ на дѣлѣ монополію говорить отъ имени страны,—въ виду всего этого голосъ земскихъ собраній въ особенности былъ бы полезенъ.

Въ отношеніи *тюремъ* у насъ раздѣлена часть полицейская отъ нравственной и хозяйственной. Надзоръ за охраненіемъ тюремъ, поступленіе и выпускъ арестантовъ, охраненіе порядка, дисциплина принадлежатъ полиціи, подъ начальствомъ которой находятся тюремные смотрители и служители. Но часть нравственная и хозяйственная ввѣрена особымъ комитетамъ, имѣющимъ характеръ полувыборный и во всякомъ случаѣ общественный, а не чиновный. Попечительное о тюрьмахъ общество, одно для цѣлой Россіи, имѣетъ свои комитеты въ губернскихъ и уѣздныхъ городахъ. Губернскій комитетъ состоитъ: 1) изъ гене-

ралъ-губернатора, губернатора, архіерея какъ вице-президентовъ (президентомъ всѣхъ комитетовъ считается президентъ общества), прокурора, вице-губернатора, предсѣдателей губернскихъ присутственныхъ мѣстъ, совѣстнаго судьи, инспектора врачебной управы, губернскаго предводителя дворянства и городскаго головы, 2) изъ избираемыхъ предсѣдательствующимъ вице-президентомъ лицъ дворянскаго, духовнаго и купеческаго званія. Члены на первый разъ поступили по приглашенію начальства, а за тѣмъ назначеніе на открывающіяся вакансіи предоставляется самому комитету. Въ нѣкоторыхъ городахъ учреждены дамскіе комитеты для нравственнаго надзора за арестантками. Комитеты имѣютъ троякую дѣятельность: 1) хозяйственную, — въ ихъ распоряженіе поступаютъ суммы на содержаніе арестантовъ, т. е. на пищу, одежду, а также отопленіе и освѣщеніе тюремъ, ассигнуемыя казною, земствомъ, къ этому присоединяются обязательные взносы членовъ комитета и добровольныя пожертвованія; 2) нравственную,—они заботятся о нравственномъ и религіознымъ исправленіи заключенныхъ, объ обученіи ихъ ремесламъ, о воспитаніи дѣтей, находящихся при арестантахъ; 3) *адвокатскую*, — они должны ходатайствовать въ полиціи и судахъ о скорѣйшемъ окончаніи дѣлъ заключенныхъ. (Ст. 3. т. XIV, Устава о содержащихся подъ стражей.) Результаты этой дѣятельности попечительнаго общества въ теченіе 45 лѣтняго его существованія (оно учреждено въ 1819 г.; устройство губернскихъ комитетовъ опредѣлено положеніемъ 1851 года) маловажны. Послѣдніе отчеты попечительнаго общества прямо говорятъ о жалкомъ состояніи тюремъ и въ физическомъ и въ нравственномъ отношеніи. Главная причина этого жалкаго состоянія: несамостоятельность комитетовъ, которые не могутъ сдѣлать ни одной передѣлки въ тюремныхъ помѣщеніяхъ безъ многолѣтней переписки, а только при перестройкахъ тюремъ возможно размѣщеніе арестантовъ по разрядамъ преступленій, строгое отдѣленіе женщинъ, введеніе работъ. Безконечная судебная волокита доводитъ подсудимыхъ до отчаянія, до

справедливаго ожесточенія, такъ что здѣсь никакой комитетъ не въ состояніи ничего сдѣлать. Адвокатское значеніе комитета остается только на бумагѣ.

Земскимъ Положеніемъ не отмѣнено жалкое существованіе тюремныхъ комитетовъ Мало того, земскимъ собраніямъ не дано никакого участія въ устройствѣ и управленіи тюремныхъ заведеній. Они будутъ участвовать только тѣмъ, что изъ земскихъ и городскихъ сборовъ идутъ деньги на содержаніе тюремъ и арестантовъ.

Народное здравіе. Мы упоминали объ учрежденіяхъ для управленія народнымъ здравіемъ. Земскимъ учрежденіямъ дана только обязанность содѣйствовать мѣрамъ правительства по этому роду дѣлъ съ хозяйственной стороны. Даже оспопрививаніе не передано земству. Больницы, какъ мы видѣли, съ упраздненіемъ приказовъ общественнаго призрѣнія, переходятъ къ земству, но медицинскій надзоръ и управленіе остается по прежнему въ вѣдомствѣ врачебныхъ управъ. Комитеты оспенный и народнаго здравія остаются по прежнему.

Земское страхованіе имуществъ. Средняя цифра пожарныхъ убытковъ въ селеніяхъ до 10 мильоновъ въ годъ. Естественно, что при опекунскомъ взглядѣ на народъ правительство должно было придти къ мысли, что пособіе погорѣвшимъ крестьянамъ государственныхъ имуществъ, а также и городамъ въ чрезвычайныхъ случаяхъ, лежитъ на немъ,—между прочимъ и потому, что крестьянинъ, разоренный пожаромъ, если не дать ему средствъ оправиться, навсегда лишитъ казну дохода и будетъ въ тягость управленію государственныхъ имуществъ. Поэтому погорѣвшимъ крестьянамъ выдавались пособія безвозвратныя отъ $7^1/_2$ до 15 р. и даже въ 29 р., и съ возвратомъ безъ процентовъ въ 12 лѣтъ до 45 р. Средствомъ для этихъ пособій служилъ особый денежный сборъ съ крестьянъ, оказавшійся однако во многихъ губерніяхъ недостаточнымъ. Съ уничтоженіемъ крѣпостнаго права, съ помѣщиковъ снята обязанность помогать пострадавшимъ отъ пожара крестьянамъ, слѣдовательно и на нихъ надобно было обратить забо-

ты правительства. Земское Положеніе передаетъ управленіе дѣлами земскаго страхованія вполнѣ земскимъ учрежденіямъ. Въ маѣ распубликованъ проэктъ устава взаимнаго страхованія, на основаніи котораго будутъ дѣйствовать земскія учрежденія. По этому уставу страхованіе раздѣляется на обязательное и добровольное. Всѣ крестьянскія строенія въ предѣлахъ надѣла и всѣ общественныя зданія обязательно застраховываются.

Положеніе мало опредѣляетъ, въ чемъ должно состоять попеченіе земскихъ учрежденій о развитіи мѣстной торговли и промышленности; упоминается только объ учрежденіи ярмарокъ и пристаней.

Значеніе новыхъ земскихъ учрежденій опредѣлено въ Положеніи словами: «мѣстныя хозяйственныя пользы и нужды каждой губерніи». Но слову «хозяйственныя нужды» дано довольно широкое значеніе, какъ видно изъ исчисленія дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію учрежденій. По 2-й статьѣ Положенія эти дѣла: 1) завѣдываніе имуществами, капиталами и денежными сборами земства; 2) устройство и содержаніе принадлежащихъ земству зданій, другихъ сооруженій и путей сообщенія, содержимыхъ на счетъ земства; 3) мѣры обезпеченія народнаго продовольствія; 4) завѣдываніе земскими благотворительными заведеніями и прочія мѣры призрѣнія, способы прекращенія нищенства, попеченіе о построеніи церквей; 5) управленіе дѣлами взаимнаго земскаго страхованія имуществъ; 6) попеченіе о развитіи мѣстной торговли и промышленности; 7) участіе преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи и въ предѣлахъ, закономъ опредѣленныхъ, въ попеченіи о народномъ образованіи, о народномъ здравіи и о тюрьмахъ; 8) содѣйствіе къ предупрежденію падежей скота, а также къ охраненію хлѣбныхъ посѣвовъ и другихъ растеній отъ истребленія саранчею, сусликами и другими вредными насѣкомыми и животными; 9) исполненіе возложенныхъ на земство потребностей воинскаго и гражданскаго управленія и участіе въ дѣлахъ о почтовой повинности; 10) раскладка тѣхъ государственныхъ денежныхъ сборовъ, разверстаніе

которыхъ по губерніи и уѣздамъ возлагается на земскія учрежденія, на основаніи изданныхъ о томъ узаконеній или особыхъ распоряженій, Высочайшею властію утвержденныхъ, и назначеніе, раскладка, взиманіе и расходованіе на основаніи устава о земскихъ повинностяхъ мѣстныхъ сборовъ для удовлетворенія земскихъ потребностей губерніи или уѣзда; 12) представленіе чрезъ губернское начальство высшему правительству свѣденій и заключеній по предметамъ, касающимся мѣстныхъ хозяйственныхъ пользъ и нуждъ губерніи или уѣзда, и ходатайство по симъ предметамъ также чрезъ губернское начальство; доставленіе, по требованіямъ высшихъ правительственныхъ учрежденій и начальниковъ губерній, свѣденій, до земскаго хозяйства относящихся; 13) производство выборовъ въ члены и другія должности по земскимъ учрежденіямъ и назначеніе суммъ на содержаніе этихъ учрежденій; 14) дѣла, которыя будутъ ввѣрены земскимъ учрежденіямъ, на основаніи особыхъ положеній или постановленій. Эти 14 разрядовъ сводятся въ главные виды: 1) въ право земскихъ учрежденій или лучше сказать губерніи, которую они представляютъ, на бытіе юридическимъ лицомъ; 2) право земскихъ учрежденій — распорядительное, исполнительное, отчасти законодательное относительно губернскаго хозяйства и тягостей, налагаемыхъ на губернію государствомъ, — словомъ въ сферѣ земскихъ повинностей; 3) право на завѣдываніе благотворительной частью; 4) право на участіе въ развитіи просвѣщенія, промышленности, торговли, народнаго здравія, полиціи охранительной; 5) право предстательства о нуждахъ края.

Нѣкоторыя изъ этихъ правъ совершенно новыя, никогда прежде непринадлежавшія губерніи, другія права земскія учрежденія получили по наслѣдству отъ тѣхъ установленій, которыя они замѣняютъ, и притомъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ это наслѣдство осталось въ прежнемъ видѣ, въ другихъ съ болѣе или менѣе значительной прибавкой. Скажемъ теперь о первыхъ.

1) Губернія до сихъ поръ была только административнымъ дѣленіемъ; были конечно губернскіе интересы,

но они представлялись изрѣдка, несовершенно и притомъ косвенно дворянскимъ собраніемъ,—были губернскія тягости, потребности, но губернія не имѣла голоса въ ихъ распредѣленіи и устройствѣ. Съ введеніемъ земскихъ учрежденій эта масса городовъ и селеній, называемая губерніей, получаетъ въ первый разъ не только административную, внѣшнюю и исходящую сверху связь, но бытовую, внутреннюю и исходящую снизу, изъ нея самой. Далѣе,—она получаетъ юридическую жизнь, характеръ *юридическаго лица*, который имѣли до сихъ поръ только общины (сельскія и городскія). Жизнь эта есть полная жизнь юридическаго лица. Она состоитъ: въ правѣ имѣть собственность, въ правѣ обязательствъ — занимать, покупать, продавать, вообще вступать въ обязательства; въ правѣ процесса (ester en justice), т. е. быть на судѣ истцомъ и отвѣтчикомъ. Собственность губернская, отличная отъ общинной, частной, государственной, создается на первый разъ государствомъ. Она состоитъ изъ недвижимостей и движимостей. Первыя состоятъ изъ зданій и всякаго рода сооруженій, построенныхъ государствомъ и по его назначенію, но на деньги, собранныя съ губерніи. Сюда относятся: зданія для помѣщенія губернскихъ присутственныхъ мѣстъ, властей, военной силы,—нѣкоторыя дороги, техническія сооруженія на дорогахъ. Далѣе: недвижимости, принадлежавшія приказамъ общественнаго призрѣнія и ихъ заведеніямъ. Къ движимостямъ, передаваемымъ государствомъ въ собственность губерніи, отнесены различные капиталы, составившіеся изъ губернскихъ сборовъ и для губернскихъ нуждъ, но бывшіе въ распоряженіи государства, каковы продовольственные капиталы, деньги на пособіе погорѣвшимъ, остатки отъ сборовъ на земскія повинности, и даже капиталы, составившіеся не изъ земскихъ сборовъ—капиталы приказовъ общественнаго сбора и притомъ и тѣ субсидіи, которыя давало государство на благотворительныя заведенія. Это приданное, даваемое государствомъ земскимъ учрежденіямъ за губерніи, немаловажно, хотя опредѣлить его цифру очень трудно. Однихъ денегъ, и то по нѣкоторымъ статьямъ, какъ:

то по продовольственной, пожарной, благотворительной, кажется придется губерніи среднимъ числомъ по мильону, кромѣ огромнаго количества хлѣба; цѣнность же недвижимостей губернскихъ совершенно неизвѣстна, но она едвали менѣе мильона на губернію, считая одни зданія, устроенныя для помѣщенія управленія,—кромѣ зданій благотворительныхъ заведеній, больницъ, училищъ, принадлежавшихъ приказамъ. Во Франціи государство отдало земскимъ собраніямъ департаментъ почти голый,—дало ему только кое-какую мебель, бывшую въ административныхъ зданіяхъ. Получая право учреждать налоги для потребностей губерніи и производить расходы на государственныя и губернскія земскія потребности способами по своему избранію, земскія учрежденія могутъ по мѣрѣ надобности и возможности сборами и экономіей увеличивать губернскій капиталъ движимый и недвижимый. («Земскія учрежденія имѣютъ право именемъ земства, на основаніи общихъ гражданскихъ законовъ, пріобрѣтать и отчуждать недвижимыя и движимыя имущества, заключать договоры, принимать обязательства, вчинать гражданскіе иски и отвѣтствовать въ гражданскихъ судахъ по имущественнымъ дѣламъ земства.» Ст. 5.)

2) Земскія учрежденія имѣютъ право и обязанность представлять правительству чрезъ губернское начальство свѣденія и заключенія по предметамъ, касающимся хозяйственныхъ пользъ и нуждъ губерніи или уѣзда и ходатайствованія по симъ предметамъ. (Пунктъ XII.)

Здѣсь мы встрѣчаемъ два выраженія: свѣденія и *заключенія*. Законъ различаетъ два рода свѣденій: одни тѣ, которыхъ доставленія требуютъ правительственныя учрежденія — для своихъ соображеній, другія, которыя считаютъ полезнымъ представить на усмотрѣніе правительства сами земскія учрежденія. Подъ такого рода свѣденіями надобно понимать не статистическія данныя, а такія, на которыя, по мнѣнію земскихъ учрежденій, слѣдуетъ обратить вниманіе правительства. «Заключенія» прямо предполагаютъ такія представленія, инціатива которыхъ принадлежитъ земскимъ учрежденіямъ и, притомъ, гдѣ они не огра-

ничиваются сообщеніемъ факта, а вмѣстѣ съ тѣмъ представляютъ формулу рѣшенія. Это то, что̀ на французскомъ политическомъ языкѣ называется emmetre les voeux. Законъ ограничиваетъ сферу этихъ *заключеній* «мѣстными хозяйственными пользами и нуждами губерніи». Слѣдовательно заключенія не должны касаться предметовъ управленія, полиціи, а тѣмъ болѣе политическихъ. Но строгое разграниченіе невозможно. Развѣ напр. *заключеніе* о необходимости преобразованія полиціи или суда не относится къ сферѣ хозяйственныхъ пользъ и нуждъ? Отъ дурной полиціи и суда страдаютъ прямо интересы промышленности и торговли, кредитъ. Или: заключеніе о необходимости другаго устройства учебныхъ заведеній, положенія духовенства и тому подобное не имѣетъ связи съ хозяйственными пользами и нуждами? Если губернія нуждается въ машинистахъ, химикахъ, а заведенія, въ ней существующія, не даютъ людей по этой части, то вопросъ о введеніи преподаванія въ среднихъ заведеніяхъ этихъ предметовъ прямо относится къ предмету хозяйственныхъ пользъ губерніи.

Заключенія земскихъ учрежденій имѣютъ только моральную силу: правительственныя мѣста могутъ принимать и не принимать ихъ въ соображеніе. Они представляютъ свои заключенія чрезъ *губернское начальство*. Французскіе Conseiles généraux напротивъ того, минуя префекта, представляютъ свои желанія прямо министру внутреннихъ дѣлъ,—на томъ основаніи, что могутъ случаться желанія, прямо направленныя противъ мѣстной администраціи. Наши дворянскія собранія (Св. Зак. т. IX, ст. 112) имѣютъ право въ важныхъ случаяхъ приносить всеподданнѣйшія прошенія Государю Императору, адресуя конверты въ собственныя руки Императорскаго Величества. Земскимъ собраніямъ не дано такого права. Сказано, что они имѣютъ право представлять свои заключенія *высшему правительству*, безъ всякаго другаго опредѣленія; подъ этимъ выраженіемъ нельзя подразумѣвать Государя Императора,—а только сенатъ и министерства.

Мы видѣли, что французскимъ Cons. généraux запреще-

но подавать адресы, т. е. выраженія сочувствія къ тому или другому направленію политики. У насъ право адресовъ не признано закономъ. Но такъ какъ у насъ нѣтъ государственнаго представительнаго собранія, то является необходимость говорить съ правительствомъ органамъ сословнымъ. Бываютъ минуты, когда камни говорятъ. Трудно и невозможно требовать, чтобы органы общества молчали въ великія минуты. Мы видѣли въ 1863 г., что политическіе адресы по поводу столкновенія Россіи съ Франціей и Англіей подавали не только дворянскія собранія, которыя всетаки имѣютъ право непосредственнаго обращенія къ Государю, но городскія общества, которыя могутъ подавать выраженія нуждъ и желаній только губернатору; даже волости, университеты писали адресы.

Земскія учрежденія, хотя имѣютъ отношеніе по роду дѣлъ ко многимъ министерствамъ, состоятъ въ вѣдомствѣ министерства внутреннихъ дѣлъ и сената. Отношенія ихъ къ министерству и его органу въ губерніи—губернатору—различны, смотря по роду дѣлъ.

Дѣла, рѣшаемыя земскими собраніями, раздѣляются на три категоріи: 1) тѣ, которыя требуютъ утвержденія министра внутреннихъ, 2) тѣ, которыя требуютъ утвержденія губернатора, 3) тѣ, которыя не требуютъ утвержденія правительственныхъ органовъ.

Губернаторъ стоитъ здѣсь не какъ низшая инстанція, относительно съ министромъ, а, чтò весьма замѣчательно, ему дано одинаковое право съ министромъ въ извѣстнаго рода дѣлахъ. Къ нему идутъ всѣ положенія земскихъ собраній,—одни изъ нихъ подлежатъ его разсмотрѣнію, другія разсмотрѣнію министра, — какъ тѣ, такъ и другія, въ случаѣ несогласій съ земскими собраніями, представляются на рѣшеніе сената, — такъ что губернаторъ не представляетъ дѣлъ, утвержденіе которыхъ ему предоставлено, въ случаѣ несогласія съ земскимъ собраніемъ, на рѣшеніе министра, а прямо сената, ограничиваясь только простымъ увѣдомленіемъ министра; съ другой стороны, тѣ дѣла, которыя подлежатъ разсмотрѣнію министра, препровождаются къ не-

му губернаторомъ безъ изложенія мнѣній послѣдняго. Въ видахъ ускоренія хода дѣлъ сдѣлано пожертвованіе принципомъ административной іерархіи.

Губернаторъ и министръ внутреннихъ дѣлъ стоятъ къ земскимъ собраніямъ по дѣламъ не какъ начальники: и въ *тѣхъ дѣлахъ, приведеніе въ исполненіе которыхъ требуетъ утвержденія министра или губернатора, эти сановники имѣютъ только прокурорское право — поставить на видъ свои замѣчанія, пріостановить исполненіе и представить тяжбу на рѣшеніе сената.* Слѣдовательно слово *утвержденіе* невѣрно выражаетъ мысль законодателя. Утвержденію начальника губерніи подлежатъ слѣдующія постановленія земскихъ собраній: 1) О приведеніи въ дѣйствіе земскихъ смѣтъ и раскладокъ. Онъ долженъ при этомъ разсмотрѣть: 1) не внесены ли въ смѣты расходы, несогласные съ установленными въ законахъ правилами; 2) внесены ли въ смѣты всѣ потребности, по закону обязательныя для земства; 3) не допущено ли обложеніе сборами или натуральною повинностью источниковъ, изъятыхъ отъ сего по закону; 4) не допущена ли неуравнительность въ обложеніи казенныхъ земель, сравнительно съ прочими; 5) покрываются ли доходами и сборами обязательные для земства расходы. Слѣдовательно законъ обязываетъ губернатора налагать вето, когда собраніе не выполняетъ обязательныхъ повинностей; законъ ставитъ губернатора органомъ интересовъ государства, адвокатомъ казенныхъ имуществъ, наблюдателемъ за невыходомъ земскими собраніями въ бюджетѣ изъ круга, имъ отмѣреннаго. 2) Другое дѣло, подлежащее утвержденію губернатора, о раздѣленіи земскихъ путей сообщенія на губернскіе и уѣздные (т. е. отнесеніе содержанія дорогъ или на счетъ губернскаго, или на счетъ уѣзднаго сбора), и уѣздныхъ дорогъ въ проселочныя, объ измѣненіи направленія земскихъ дорогъ. Такъ какъ содержаніе земскихъ дорогъ входитъ въ земскій бюджетъ, то уже по первому пункту правительство обезпечило себя отъ нерадѣнія земства. По второму оно передаетъ на разсмотрѣніе губернатора самую классификацію дорогъ. Такъ какъ

различный классъ дороги вмѣстѣ съ тѣмъ ведетъ и къ различію въ ея ширинѣ, вообще въ ея устройствѣ, то нельзя отрицать права государства, въ виду общаго интереса всего народа, наблюдать за перечисленіемъ дорогъ изъ одного разряда въ другой. 3) Дѣла объ учрежденіи выставокъ мѣстныхъ произведеній также требуютъ утвержденія губернатора, — причину ограниченія земскихъ собраній въ этомъ вопросѣ невозможно угадать. 4) Наконецъ, къ этому разряду дѣлъ относится устраненіе отъ должностей членовъ земскихъ управъ—вопросъ, о которомъ было сказано въ своемъ мѣстѣ.

Болѣе важныя дѣла идутъ на утвержденіе министра. Сюда относятся: 1) Дѣла о суммахъ, превышающихъ двухгодичную сумму земскаго сбора. Мы видѣли, что и французскіе Cons. généraux ограничены въ вопросѣ о займахъ. Во Франціи нужно согласіе законодательнаго корпуса на произведеніе департаментомъ займа. Ограниченіе въ этомъ вопросѣ провинціи государствомъ весьма разумно. Заемъ, хотя бы за него отвѣчали только собственность и ресурсы провинціи, не можетъ не интересовать государства. Въ 1-хъ, оно должно всегда охранять интересы кредиторовъ, — на этомъ основаніи и акціонерныя компаніи подчиняются относительно количества и цѣны акцій регламентаціи государства. Особенно важно такое ограниченіе у насъ на первое время, вслѣдствіе непривычки отдѣлять земство отъ государственнаго. Во 2-хъ, государство должно остерегать отъ увлеченій одного земскаго собранія и наличное земство и будущее поколѣніе. Въ государствѣ увлеченіе представительнаго собранія также предусмотрѣно: огражденіемъ противъ него служитъ veto главы правительства. Гарантіей противъ увлеченія губернскаго собранія служитъ въ представительныхъ государствахъ парламентъ, у насъ—сенатъ. Наконецъ, въ 3-хъ, наши земскія собранія составлены въ большинствѣ изъ значительныхъ собственниковъ,—надобно предохранить отъ ихъ эгоизма другую часть населенія. По всѣмъ этимъ причинамъ ограниченіе самодѣятельности губернскихъ собраній

въ вопросѣ о долгахъ вполнѣ справедливо. 2) Раздѣленіе имуществъ и заведеній общественнаго призрѣнія на губернскія и уѣздныя. Мы видѣли, что эти заведенія и капиталы государственнаго, а не земскаго происхожденія, слѣдовательно, въ особенности при выдачѣ государствомъ субсидій, нельзя отрицать не только права, но и обязанности государства имѣть контроль за дѣйствіями земскихъ собраній по благотворительной части. 3) Отнесеніе губернскихъ земскихъ дорогъ въ разрядъ проселочныхъ, сборы за проѣздъ по земскимъ путямъ сообщенія, открытіе ярмарокъ срокомъ болѣе 14 дней, или измѣненіе сроковъ существующихъ ярмарокъ, перенесеніе существующихъ пристаней. Въ вопросѣ о сборахъ за проѣздъ заключается государственный интересъ,—это налогъ на проѣзжающихъ даже и непринадлежащихъ къ населенію губерніи. Есть также, какъ мы говорили, государственный интересъ въ зачисленіи дороги въ тотъ или другой разрядъ,—тоже слѣдуетъ сказать и относительно перенесенія пристаней.

Губернаторъ и министръ, получившіе постановленія земскаго собранія, требующія ихъ утвержденія, поступаютъ вовсе не какъ начальники, не какъ высшая инстанція, а какъ прокуроры. Губернаторъ долженъ дать знать земскому собранію (чрезъ земскую управу) въ семидневный, а министръ въ двухмѣсячный срокъ о своемъ согласіи или несогласіи съ постановленіемъ. Если въ назначенный срокъ не будетъ получено отвѣта отъ губернатора, то считается, что онъ согласенъ. Положеніе срока и значеніе, придаваемое непредставленію отвѣта въ положенный срокъ, превосходная мѣра, уничтожающая столь извѣстное у насъ положеніе дѣлъ подъ сукно, заимствовано или изъ судебной сферы (относительно срока для апелляцій частнаго лица и протестовъ прокурора), или пожалуй изъ сѣверо-американской конституціи. Странно только, что такое постановленіе не приложено къ министру внутреннихъ дѣлъ. Статья 97-я повторяетъ относительно отзывовъ министра всѣ положенія, существующія для губернаторскихъ, кромѣ одного упомянутаго. Что же въ самомъ дѣлѣ послѣдуетъ, если ми-

нистръ въ теченіе двухъ мѣсяцевъ не дастъ отвѣта? Назначеніе срока безъ указанія послѣдствій неисполненія весьма небольшая гарантія.

Губернаторъ или министръ присылаетъ въ земскія собранія свои отзывы. Собраніе «разсматриваетъ подробно обстоятельства, подавшія поводъ къ возраженіямъ»... Изъ этихъ выраженій прямо слѣдуетъ, что отзывъ долженъ быть *мотивированный*.

Собраніе, обсудивши отзывъ министра или губернатора, какъ бы его veto suspensif, постановляетъ вторичное рѣшеніе. Значеніе вторичнаго рѣшенія неодинаково относительно губернатора и министра. Собраніе, выслушавъ замѣчанія губернатора, постановляетъ вторичное опредѣленіе, которое и приводится въ исполненіе. Но начальникъ губерніи имѣетъ право подъ личною отвѣтственостью остановить исполненіе постановленій, которыя онъ признаетъ незаконными, представляя дѣло на рѣшеніе сената. На это ему дается также семидневный срокъ.

Такимъ образомъ губернаторъ можетъ собственно дѣлать только возраженія, которыя собраніе принимаетъ или не принимаетъ, словомъ онъ, относительно котораго до сихъ поръ губернскія правительственныя и хозяйственныя мѣста имѣли только совѣщательное значеніе, самъ получаетъ только это скудное значеніе. И только экстраординарно *подъ своей отвѣтственостью* (послѣдствія которой однако не опредѣлены) можетъ пріостановить исполненіе постановленія земскаго собранія. Что касается до министра, то относительно его законъ не дѣлаетъ этого ограниченія. Онъ говоритъ, что земское собраніе, постановивши вторичное опредѣленіе вслѣдствіе отзыва министра, не приводя его въ исполненіе, препровождаетъ министру, который въ случаѣ несогласія представляетъ дѣло сенату. Въ этомъ случаѣ не назначенъ срокъ, въ который министръ долженъ увѣдомить земское собраніе о своемъ рѣшеніи,—слѣдовательно дѣло зависитъ отъ усмотрѣнія министра.

Такое различіе послѣдствій объясняется родомъ дѣлъ, подвергаемыхъ утвержденію губернатора и министра. При-

веденіе въ дѣйствіе земскихъ смѣтъ и раскладокъ такое дѣло, отсрочка котораго невозможна. Если бы губернаторъ не только въ крайнихъ случаяхъ, когда собраніе поступило незаконно, но и во всякомъ другомъ случаѣ могъ свободно класть veto на приведеніе въ дѣйствіе смѣтъ, составленныхъ на законномъ основаніи, и передавать дѣло рѣшенію сената, то онъ бы уничтожалъ главное значеніе земскаго собранія. Переносъ въ сенатъ, рѣшеніе сената,—на все это нужно немалое время,—и во всякомъ случаѣ даже для губерніи, самой близкой къ мѣстопребыванію сената, вдвое или втрое болѣе двухнедѣльнаго срока, назначеннаго для сессіи земскаго собранія. Слѣдовательно повинности были бы собираемы не по плану собранія. Къ сожалѣнію законъ не опредѣлилъ, какъ поступать относительно сбора земскихъ повинностей въ случаѣ такого пререканія губернатора съ земскимъ собраніемъ.

Но очень можетъ быть, что мы ошибаемся. Можетъ быть, что сказанныя отношенія губернатора къ земскому собранію существуютъ только относительно дѣлъ, для которыхъ законъ не требуетъ его утвержденія,—означенныхъ въ 92-й статьѣ: Редакція Положенія такъ слаба, такъ не усвоила себѣ точности выраженій, правильности въ распредѣленіи различныхъ матерій, что ставитъ въ недоумѣніе при важнѣйшихъ вопросахъ. Въ 90-й статьѣ исчисляются дѣла, подлежащія *утвержденію* губернатора; 94-я статья говоритъ, что *отзывъ* губернатора о согласіи или несогласіи на которое либо изъ постановленій собранія, означенныхъ въ 90-й статьѣ, долженъ быть доставленъ въ семидневный срокъ, и въ случаѣ если не будетъ доставленъ, то считается, что постановленіе собранія получило согласіе губернатора. Итакъ, здѣсь говорится уже не объ *утвержденіи*, санкціи, положительномъ правѣ,—а объ отзывѣ, о согласіи, которое предполагается, если въ назначенный срокъ не выражено противнаго. А между тѣмъ 75-я статья гласитъ: «Земскія собранія и управы не могутъ приводить въ исполненіе, безъ *утвержденія* мѣстнаго или высшаго правительства, тѣ изъ распоряженій своихъ, для которыхъ та-

ковое утвержденіе требуется закономъ — ст. 90 и 92». Трудно согласить эти три статьи. Дальше, 95-я статья говоритъ: «Въ случаѣ *возраженія* начальника губерніи противъ постановленій земскаго собранія....» и т. д. о вторичномъ постановленіи и послѣдствіяхъ его. Здѣсь уже стоитъ *возраженіе*. Относится ли эта статья къ вопросамъ, означеннымъ въ 90-й статьѣ, или нѣтъ? Мы того мнѣнія, что относится, потому что самъ законъ понимаетъ слово *утвержденіе* вовсе не въ томъ смыслѣ, какъ оно обыкновенно принимается въ политическомъ и юридическомъ языкѣ. Въ сѣверо-американской конституціи есть нѣчто подобное. Президентъ союза имѣетъ право присланный ему конгресомъ для обнародованія и исполненія законъ въ двухнедѣльный срокъ, не приводя въ дѣйствіе, препроводить въ конгресъ съ своими замѣчаніями на новое разсмотрѣніе. Но тамъ конституція и не говоритъ, что президентъ *утверждаетъ* законы, а только — исполняетъ, обнародываетъ. У насъ же сказано, что губернаторъ *утверждаетъ* такія-то постановленія. Такая неточность и разнобразіе выраженій объ одномъ и томъ же правѣ можетъ произвести на практикѣ замѣшательства.

Законъ, исчисляя дѣла, подлежащія утвержденію губернатора и министра, тѣмъ самымъ даетъ знать, что всѣ остальныя рѣшенія земскаго собранія приводятся въ исполненіе безъ согласія администраціи. Какія же это дѣла?

Сравнимъ съ 90-й и 92-й статьями, гдѣ означены дѣла, требующія утвержденія губернатора и министра, со статьями 2-й, 61-й и 62-й, въ которыхъ исчисляются вообще дѣла, подлежащія разсмотрѣнію губернскихъ земскихъ собраній. Изъ такого сличенія оказывается, что рѣшенію губернскихъ земскихъ собраній подлежатъ, безъ утвержденія администраціи, слѣдующіе предметы: 1) земскія зданія и сооруженія (кромѣ дорожныхъ), завѣдываніе ими, раздѣленіе ихъ на губернскія и уѣздныя; 2) перенесеніе дорогъ изъ низшаго разряда въ высшій, т. е. изъ проселочныхъ въ уѣздныя, изъ уѣздныхъ въ губернскія (обратное зависитъ отъ утвержденія губернатора или министра); 3) завѣдываніе

благотворительными заведеніями и вообще земскою благотворительностью, кромѣ раздѣленія благотворительныхъ заведеній на губернскія и уѣздныя; 4) открытіе ярмарокъ срокомъ не болѣе какъ на 14 дней и новыхъ пристаней (но не перенесеніе старыхъ); 5) займы на сумму, непривышающую двухгодичнаго земскаго сбора,—самое крупное право; 6) введеніе налога—земскихъ сборовъ, но только на тѣ предметы, которые указаны закономъ и притомъ съ тѣмъ, чтобы при распредѣленіи налога казенныя земли не стояли въ худшемъ положеніи противъ частныхъ и чтобы налогъ или натуральныя повинности не падали на источники, изъятые отъ него по закону; 7) наконецъ дѣла о продовольствіи и страхованіи только тогда подлежатъ контролю губернатора, когда для покрытія расходовъ по нимъ опредѣленъ будетъ земскій налогъ безъ соблюденія правилъ, исчисленныхъ въ предшествовавшемъ пунктѣ; 8) распорядительная часть всѣхъ дѣлъ, входящихъ въ сферу земскихъ собраній, раскладка, разверстаніе повинностей, участіе въ мѣрахъ хозяйственной полиціи, въ содержаніи учебныхъ заведеній, тюремъ и проч.

Слѣдовательно и самостоятельная дѣятельность земскихъ собраній весьма значительна. Вособенности имъ предоставлено широкое право налога и займа. Вообще можно сказать, что самостоятельность земскихъ собраній ограничена только по тѣмъ вопросамъ, постановленія по которымъ требуютъ утвержденія министра внутреннихъ дѣлъ. Министръ не только можетъ остановить исполненіе и передать споръ на рѣшеніе сената, но главное можетъ отложить рѣшеніе на неопредѣленное время. Губернаторскій же протестъ, какъ мы видѣли, можетъ обнаруживаться только въ крайнихъ случаяхъ. Постановленія земскихъ собраній по тѣмъ предметамъ, относительно которыхъ дана имъ самостоятельность, могутъ ли подлежать замѣчаніямъ губернатора, и наконецъ могутъ ли быть имъ пріостановлены въ крайнихъ случаяхъ подъ его отвѣтственностью?

Статья 93-я говоритъ: «Всѣ постановленія земскихъ собраній сообщаются безъ замедленія губернатору»... Слѣдо-

вательно и тѣ, относительно которыхъ не требуется утвержденія губернатора, сообщаются ему. Это въ порядкѣ вещей. Нельзя, чтобы хозяинъ губерніи, представитель Императора, не зналъ, чтó дѣлаетъ земское собраніе, тѣмъ болѣе, что безъ помощи полиціи, начальникомъ которой губернаторъ, земскія учрежденія не могутъ обойтись при исполненіи своихъ положеній. Можетъ ли губернаторъ дѣлать относительно постановленій втораго рода замѣчанія, возраженія? И если можетъ, то въ случаѣ несогласія съ нимъ земскаго собранія, имѣетъ ли онъ право, хотя въ крайнихъ случаяхъ, пріостановить исполненіе? Мы уже видѣли, какъ темны по этому вопросу постановленія Положенія. При утвердительномъ отвѣтѣ, произойдетъ противорѣчіе, т. е. постановленія, требующія по закону утвержденія губернатора и нетребующія, сольются въ одну категорію. Но съ другой стороны затруднителенъ отрицательный отвѣтъ. Неужели губернаторъ, котораго законъ уполномочиваетъ въ крайнихъ случаяхъ подъ собственною отвѣтственностью принимать самыя важныя мѣры, не можетъ при подобныхъ условіяхъ пріостановить исполненіе постановленій земскаго собранія? Онъ отвѣчаетъ за порядокъ въ губерніи, а земское собраніе можетъ сдѣлать постановленіе, компрометирующее порядокъ. Притомъ же 9-я статья говоритъ: «Начальникъ губерніи имѣетъ право остановить исполненіе всякаго постановленія земскихъ собраній, противнаго законамъ или общимъ государственнымъ пользамъ»... Порядокъ и срокъ въ этомъ случаѣ назначенъ тотъ же, чтó и относительно постановленій, требующихъ его утвержденія. Выраженіе «противнаго государственнымъ пользамъ» очень неопредѣленное. Слѣдовательно выходитъ, что начальникъ губерніи имѣетъ туже самую власть относительно постановленій собранія, требующихъ и нетребующихъ его утвержденія. «Министръ внутреннихъ дѣлъ съ своей стороны, сказано въ 9-й статьѣ, въ промежутокъ времени между двумя сроками засѣданій земскаго собранія, можетъ остановить постановленіе, противное законамъ или государственнымъ пользамъ, сообщая о томъ собранію въ первое назначенное для его засѣданій время».

Итакъ, постановленіе земскаго собранія, которое по закону не должно восходить на утвержденіе министра и противъ котораго не протестовалъ губернаторъ, которое слѣдовательно земская управа начала проводить въ исполненіе, можетъ быть остановлено на самомъ ходу министромъ. Взявши въ соображеніе сказанное, въ особенности эластичность слова «противное государственнымъ пользамъ», полномочіе губернатора и министра въ рѣшеніи того, что протовно государственнымъ пользамъ, мы приходимъ къ заключенію, что вполнѣ самостоятельныхъ постановленій земскія собранія не дѣлаютъ. Но вмѣстѣ съ тѣмъ право администраціи не есть безапелляціонное и окончательное. Министръ можетъ остановить исполненіе постановленій *) на одинъ годъ, а за тѣмъ, если собраніе останется при своемъ мнѣніи, дѣло рѣшаетъ сенатъ,—губернаторъ же немедленно долженъ сообщить о томъ, что онъ находитъ постановленіе незаконнымъ или противнымъ государственнымъ пользамъ, и въ случаѣ несогласія собранія на измѣненіе немедленно представить дѣло на рѣшеніе сената.

Наконецъ начальникъ губерніи имѣетъ важное право въ случаѣ неисполненія земскимъ собраніемъ обязанностей къ государству. Именно, если собраніе не сдѣлаетъ никакихъ постановленій относительно удовлетворенія лежащихъ на земствѣ *обязательныхъ* повинностей, то начальникъ губерніи распоряжается объ удовлетвореніи ихъ на счетъ земства. Смыслъ этой статьи ясенъ. Земство у насъ имѣетъ финансовыя обязанности къ государству. Если бы земскому собранію дано было право отказа, то оно превратилось бы въ парламентъ. Но такого права не дано земскимъ учрежденіямъ и въ конституціонныхъ государствахъ, гдѣ парламентъ имѣетъ право отказа въ бюджетѣ, потому что тогда значило бы поставить провинцію выше государства. Впрочемъ, замѣтимъ, что въ Сѣверо-Американскихъ штатахъ, въ случаѣ неисполненія земскими выборными финансовыхъ обя-

*) Мы не говоримъ о тѣхъ постановленіяхъ, которыя требуютъ его утвержденія. Тамъ срокъ остановки не положенъ.

занностей къ штату, правительство можетъ только смѣнить сборщиковъ, и ждетъ, чтобъ земство назначило другихъ, само же не приступаетъ къ сборамъ. Положеніе не опредѣлило, будетъ ли дѣйствовать губернаторъ въ этомъ крайнемъ случаѣ чрезъ земскія управы или чрезъ коронную администрацію.

При сказанныхъ правахъ органовъ правительства относительно постановленій земскихъ собраній невполнѣ понятна 7-я статья: «Земскія учрежденія въ постановленіяхъ и распоряженіяхъ своихъ не могутъ выходить изъ круга указанныхъ имъ дѣлъ; посему они не вмѣшиваются въ дѣла, принадлежащія кругу дѣйствій правительственныхъ, сословныхъ и общественныхъ властей. *Всякое опредѣленіе ихъ, въ противность сему постановленное, признается недѣйствительнымъ*». Такъ какъ всѣ постановленія собранія представляются губернатору, и онъ можетъ остановить и представить сенату тѣ изъ нихъ, которыя считаетъ незаконными съ соблюденіемъ извѣстныхъ формальностей, такъ какъ съ другой стороны правительственныя мѣста могутъ жаловаться на постановленія собранія, — то какое значеніе имѣетъ выраженіе: «признаются недѣйствительными»? Кѣмъ? Неужели всякое правительственное или сословное учрежденіе можетъ остановить постановленіе собранія, если признаетъ его посягающимъ на права, предоставленныя этимъ мѣстамъ? Во Франціи существуетъ форма объявленія опредѣленій земскихъ собраній недѣйствительными (nulle et sans aucune valeur): но таковое объявленіе дѣлается императоромъ по представленію министра внутреннихъ дѣлъ и записывается въ самомъ протоколѣ собранія.

Съ своей стороны земскія собранія на каждое незаконное дѣйствіе правительственныхъ властей имѣютъ право жалобы сенату.

Земскія собранія считаются въ законномъ составѣ, т. е. годномъ для постановленія рѣшенія, когда въ засѣданіи находится неменѣе одной трети всѣхъ членовъ и во всякомъ случаѣ (т. е. тамъ, гдѣ губернское собраніе состоитъ изъ числа меньшаго 30) неменѣе 10 членовъ. Въ западныхъ

государственныхъ собраніяхъ законнымъ присутствіемъ считается, когда въ засѣданіи находится болѣе половины всего числа членовъ. Для рѣшенія принято абсолютное большинство. При малочисленности нашихъ губернскихъ собраній одна треть членовъ слишкомъ малое число для порядочнаго рѣшенія, не говоря уже о вопросѣ права. Кажется, что было бы полезнымъ примѣненіе правила Бернской конституціи. Она считаетъ законнымъ собраніе своего парламента, когда въ засѣданіи и менѣе половины членовъ, именно не менѣе 80 изъ 200,—но для рѣшенія вопроса объ отчужденіи государственныхъ имуществъ требуется большинство всего числа членовъ палаты, т. е. 101 голосъ. Было бы весьма полезнымъ раздѣлить и дѣла нашихъ земскихъ собраній на разряды, — положивши, что для заключенія займа значительнаго размѣра (напр. свыше двухгодичнаго дохода), продажи недвижимыхъ имуществъ и въ подобныхъ важныхъ финансовыхъ вопросахъ необходимо абсолютное (если даже не высшее) большинство не того числа членовъ, которые присутствуютъ въ засѣданіи, а изъ котораго по закону состоитъ собраніе. Возьмемъ для примѣра Вологодскую губернію, въ которой губернское собраніе состоитъ изъ 36 членовъ. Засѣданіе его по Положенію будетъ законнымъ, если явится 12 членовъ,— слѣдовательно семь членовъ могутъ рѣшить дѣло о важномъ займѣ или другой финансовой мѣрѣ,—а если въ числѣ этихъ семи будутъ находиться управляющіе палаты и конторы, лично имѣющіе мало интереса въ дѣлахъ земства, то выйдетъ, что пять лицъ могутъ рѣшить дѣло величайшей важности.

Мы говорили, что земскія собранія избираютъ изъ среды свой исполнительный комитетъ — *земскую управу* (губернскую, уѣздную).

Законъ (ст. 65) такъ характеризуетъ значеніе управы: «Въ кругѣ обязанностей, возлагаемыхъ на земскія учрежденія, принадлежатъ земскимъ собраніямъ—распорядительная власть и общій надзоръ за ходомъ дѣлъ, а земскимъ управамъ—какъ распоряженія исполнительныя, такъ и во-

обще ближайшее завѣдываніе земскими дѣлами». Главныя функціи губернской управы: 1) она управляетъ собственностью губерніи и губернскими заведеніями, 2) собираетъ денежныя повинности, 3) управляетъ исполненіемъ натуральныхъ повинностей; 4) составляетъ проэкты смѣтъ и раскладокъ, подготовляетъ матерьялы для разсужденія собраній; 5) вообще исполняетъ всѣ порученія собранія; 6) созываетъ земскія собранія (съ разрѣшенія губернатора). Земскія собранія даютъ управамъ инструкціи, могутъ уполномочивать ихъ въ нетерпящихъ отлагательства случаяхъ брать деньги для одной статьи расходовъ изъ другой, производитъ займы. Вообще управа стоитъ какъ уполномоченный собранія, которое въ свою очередь есть уполномоченный земства губерніи,—и имѣетъ болѣе или менѣе правъ, смотря по довѣренности собранія. Когда управа дѣйствуетъ въ предѣлахъ закона или полномочія, то земство солидарно съ ней: всѣ контракты, заключенныя ею, принимаются земствомъ.

Управа контролируется собраніемъ, которое ежегодно для обревизованія отчета назначаетъ особую комиссію. Управа стоитъ въ полномъ подчиненіи собранію, которое разсматриваетъ не только ея отчеты, но и жалобы на нее частныхъ лицъ и правительственныхъ мѣстъ, и предаетъ членовъ ея суду (общихъ судебныхъ мѣстъ). Но она не можетъ даже временно отстранить ихъ отъ должности безъ разрѣшенія губернатора, а окончательно они отстраняются сенатомъ. Такое ограниченіе противорѣчитъ основному характеру земскихъ управъ — быть только уполномоченными собраній. А при этихъ отношеніяхъ возможно ли существованіе управы, къ которой собраніе не питаетъ довѣрія, и прямо заявило объ этомъ представленіемъ начальнику губерніи и сенату. Если администрація вздумаетъ сѣять антагонизмъ между собраніемъ и управой и поддерживать послѣднюю, тогда весь механизмъ земскаго самоуправленія поколеблется. Словомъ, право собранія отставлять членовъ управы естественно вытекаетъ изъ взаимнаго положенія двухъ учрежденій.

Вопросъ, нелишенный значенія: члены управы сохраняютъ ли вмѣстѣ съ тѣмъ права членовъ собранія? т. е. участвуютъ ли вмѣстѣ съ послѣдними во всѣхъ положеніяхъ?

Изъ одного того, что главная часть дѣятельности собранія состоитъ въ контролѣ управы, которую оно даже судитъ,—можно бы было заключить о несовмѣстности званія члена управы съ продолженіемъ пользованія голосомъ въ собраніи. Въ Положеніи нѣтъ не только прямой статьи о несовмѣстности этихъ двухъ званій, но напротивъ того есть одна статья, именно 98-я, изъ которой можно заключить, что законодатель предполагаетъ членовъ управы дѣйствующими въ собраніи и даже съ почетными правами. Въ статьѣ этой сказано: «Всѣ постановленія земскихъ собраній вносятся въ журналъ и подписываются предсѣдателемъ и секретаремъ собранія, членами земской управы и всѣми наличными членами собранія.» Надобно полагать, общее правило, «что никто не можетъ быть судьей въ своемъ собственномъ дѣлѣ» будетъ приложено и къ членамъ управы, когда собраніе будетъ обсуживать ихъ дѣйствія. Впрочемъ на Западѣ министры бываютъ членами парламентовъ, и вотируютъ даже и тогда, когда произносится судъ надъ ихъ дѣйствіями.

Положеніе ввело постановленіе въ высшей степени важное относительно огражденія частныхъ интересовъ отъ земскихъ учрежденій. Именно, дано на нихъ право иска предъ судомъ на общемъ основаніи: «частныя лица, общества и установленія, въ случаѣ нарушенія ихъ гражданскихъ правъ дѣйствіями земскихъ учрежденій, имѣютъ право иска на общемъ основаніи». Гражданская отвѣтственность должностныхъ лицъ предъ судомъ въ ущербахъ и убыткахъ, нанесенныхъ частнымъ лицамъ незаконными дѣйствіями по должности, безъ истребованія разрѣшенія начальства, начало колеблющее произволъ администраціи, существовало въ древней Россіи. Хотя Сводъ Законовъ не говоритъ ничего ни за, ни противъ этого начала, но на практикѣ

оно почти вовсе отброшено. Положеніе возстановляетъ его относительно земскихъ учрежденій. *)

Страна наша вступаетъ на путь децентрализаціи. Эта децентрализація, данная положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ, касается только вопросовъ хозяйственныхъ. Тѣмъ неменѣе дѣло это важное. Съ одной стороны земскія собранія дѣлаются и теперь представителями нуждъ губерній, съ другой стороны въ Положеніи высказано намѣреніе расширить ихъ компетенецію,—наконецъ всего важнѣе въ новыхъ учрежденіяхъ тенденція законодателя, тотъ уголъ по которому онѣ начинаютъ двигаться. Вопросъ о децентрализаціи принимаетъ у насъ другое значеніе, чѣмъ во Франціи, или въ иномъ западномъ централизированномъ государствѣ. Нельзя разсматривать учрежденія изолировано, а непремѣнно въ связи съ той средой, гдѣ имъ назначено жить. Екатерининскія судебныя и другія губернскія и сословныя учрежденія принесли мало плода, потому что сверху и снизу на нихъ дѣйствовали силы, организованныя на другихъ началахъ.

---

*) Свѣденія о современномъ состояніи хозяйственныхъ и благотворительныхъ губернскихъ установленій, о ходѣ работъ по составленію Положенія 1 генваря заимствованы изъ книги *Труды комиссіи* для составленія проэкта губернскихъ учрежденій.

ГЛАВА V.

СИСТЕМА ГУБЕРНСКИХЪ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХЪ УЧРЕЖДЕНІЙ.

Учрежденіе 1775 года.— Нѣкоторыя мнѣнія, выраженныя въ земскомъ собраніи 1767 года. Разборъ Учрежденія. Важнѣйшія измѣненія, произведенныя въ немъ.

Губернскія учрежденія, данныя Екатериной, остались неизмѣнными до сихъ поръ. Все что было прибавлено (до 1864 г.) давалось по тому же образцу. Измѣненія были незначительныя и при томъ онѣ не касалось существеннаго—духа и строя.

Принципъ Екатерининскихъ губернскихъ учрежденій былъ свободный, но по многимъ причинамъ произошла ихъ безплодность. Для губернскихъ учрежденій приняты были слѣдующія начала: 1) раздѣленіе властей, 2) коллегіальность, 3) участіе въ судѣ и управленіи къ ряду съ короной организованныхъ сословій.

Въ 1767 году были собраны Екатериной II депутаты отъ всѣхъ сословій (кромѣ духовенства) для составленія проэкта новаго уложенія. Въ знаменитомъ наказѣ этому собранію, гдѣ такъ подробно говорится о судопроизводствѣ, о торговлѣ, сословіяхъ, нѣтъ ничего объ устройствѣ администраціи, даже о судопроизводствѣ. Но въ инструкціяхъ, данныхъ сословіями депутатамъ, мы находимъ выраженіе нѣкоторыхъ желаній объ этомъ предметѣ, но весьма неопредѣленныхъ. (*) Такъ дворянство представляло желанія о томъ,

---

*) Разсказы изъ Русской Исторіи XVIII вѣка, С Соловьева. Рус. Вѣст. томъ 35, 1861 г.—Костром. Губ. Вѣд. 1863 г.

чтобъ воеводы (начальники провинцій) и ихъ товарищи избирались бы по балотировкѣ изъ мѣстныхъ дворянъ. Городскіе жители объ учрежденіи городскаго суда по примѣру другихъ государствъ, о бытіи въ городахъ полицій въ вѣдомствѣ магистратовъ и ратушъ, слѣд. опять о поставленіи земскаго начала на первый планъ. Однодворцы и государственные крестьяне представляли объ организаціи суда слѣдующее: Чтобы судьи избирались всѣми жителями уѣзда, и далѣе—весьма замѣчательно—чтобъ выборные отъ земства были бы при всѣхъ присутственныхъ мѣстахъ для наблюденія за скорымъ отправленіемъ дѣлъ, объ уменьшеніи пятилѣтняго срока, на который тогда назначался воевода, и о перемѣнѣ воеводъ и секретарей по просьбѣ земства. Эта мысль поставить земство стражемъ, какъ бы прокуроромъ при административныхъ коронныхъ мѣстахъ, очень оригинальная и дѣльная, была въ другой формѣ выражена депутатомъ Ярославскаго дворянства княземъ Щербатовымъ. Указывая на тотъ важный фактъ, что въ воеводы назначаются люди уже истощившіе силы, которые не имѣютъ ни знанія законовъ, ни опыта въ управленіи, смотрятъ на должность воеводскую, какъ на награду, кормленіе, что они легко подпадаютъ подъ вліяніе подлыхъ приказныхъ, которые сбиваютъ ихъ съ толку и доводятъ до преступленій, —онъ предложилъ: чтобъ при воеводѣ были выбраны отъ уѣзда по два или по три дворянскихъ депутата *безъ жалованья* (Ярославское дворянство и въ то время понимало, что депутаты на жалованьи короны обратятся въ чиновниковъ). « Воевода, яко начальникъ, имѣлъ бы особливо на себя положенную должность по всѣмъ государственнымъ дѣламъ, яко сборамъ и прочее, по которой бы части и къ отвѣту явиться долженъ былъ, дворяне же имѣли бы участіе во всѣхъ дѣлахъ, касающихся до земскаго суда (хотя и по государственымъ должныя вѣрныхъ подданныхъ предложенія воеводъ имъ бы незапрещались).» Мысль ясна,—ограничить участіемъ дворянства произволъ воеводы, но форма его участія такъ темно выражена, что показываетъ, какъ у составителей еще смутно существовало понятіе о раздѣ-

леніи функцій власти. Какъ видно, они желали, чтобъ воевода завѣдывалъ только финансами (сборами податей), полиціей и общей администраціей; но тамъ гдѣ дѣло касалось суда (выраженіе «земскій судъ»—вѣроятно значитъ —судебно — административныя дѣла, а можетъ быть и вообще гражданское и уголовное судопроизводство, которое до Учрежденія о губерніяхъ было въ рукахъ воеводъ и губернаторовъ), вмѣстѣ съ нимъ должны были рѣшать и депутаты,—но какой ихъ характеръ былъ, совѣщательный только или равнаго участія, трудно угадать. Далѣе, сколько можно понять, этимъ депутатамъ предполагалось дать право дѣлать воеводѣ представленія и по дѣламъ административнымъ. Ярославское дворянство желало провести принципъ земскаго надзора до самаго верха—до сената. Кн. Щербатовъ сдѣлалъ предложеніе: «допустить депутатовъ по избранію дворянскому въ сенатѣ засѣданіе четырехълѣтнее (т. е. выбирать ихъ на 4 года) имѣть»—Замѣтимъ еще одно важное предложеніе земледѣльческаго сословія. Оно просило объ учрежденіи выборныхъ словесныхъ судей съ тѣмъ, чтобы они не были «ни по какимъ дѣламъ, кромѣ подушнаго оклада, вѣдомы въ присутственныхъ мѣстахъ.» Здѣсь ясно высказывается стремленіе *къ независимости* судей, стремленіе, которому не пріискали другой формы, какъ изъятіе судей отъ всякой административной власти.

Объ этихъ заявленіяхъ мы знаемъ только по тѣмъ краткимъ выпискамъ, которыя сдѣлалъ профессоръ Соловьевъ изъ дѣлъ государственнаго архива. Кромѣ того одинъ замѣчательный актъ вполнѣ напечатанъ въ костромскихъ губ. вѣдом. (1863 г, № 17). Это инструкція, данная костромскимъ дворянствомъ своему депутату въ комиссію генералъ-поручику Бибикову. Въ ней сильно выражено желаніе децентрализаціи, какъ она тогда могла представляться, т. е. желаніе имѣть судъ, расправу, школу вблизи. Тогдашняя централизація была далеко не то, что послѣдующая,—она состояла въ томъ что судъ, школа, полиція была для всего государства въ одной столицѣ,—въ провинціи нечего небыло. Форма, въ которой костромское дворянство желало

видѣть осуществленіе децентрализаціи, сильно аристократическая. Замѣтимъ, что этотъ духъ высказывается съ первыхъ словъ. Въ числѣ своихъ желаній костромское дворянство на первомъ планѣ поставило необходимость различить въ правахъ дворянство родословное отъ пріобрѣтеннаго чинами. Относительно децентрализаціи оно выразило слѣдующія желанія: 1) Чтобъ были учреждены по губерніямъ школы для дворянъ, потому что бѣдные дворяне не въ силахъ возить дѣтей въ государственныя школы, отъ того они вырастаютъ въ крайней грубости. 2) Объ устройствѣ становыхъ комисаровъ *). Эти комисары, выбранные дворянствомъ, соединяли роль древняго губнаго старосты и роль мироваго судьи. 3) Чтобы въ каждомъ уѣздѣ или покрайней мѣрѣ въ каждой провинціи учрежденъ былъ земскій судъ изъ предводителя и трехъ или четырехъ дворянскихъ выборныхъ для завѣдыванія разборомъ споровъ между дворянами о владѣніи землями, о порубкахъ, о крестьянскихъ дракахъ, для содержанія дорогъ и уравненія дорожной повинности, причемъ замѣчено, что дороги очень широки, даже такія, по которымъ проѣздъ ничтожный, чѣмъ дворянство вводится въ напрасные убытки; для завѣдыванія уравненіемъ квартирной повинности; для свидѣтельствованія сумасшедшихъ дворянъ, съ наложеніемъ опеки и прекращеніемъ помѣщичьяго права надъ крестьянами для тѣхъ, которые

---

*) „Великія и крайнія продолженія и убытки, между дворянствомъ и ихъ крестьянами примѣченные, въ нескоромъ обиженнымъ доставленіи суда и расправы и для другихъ надобностей понуждаетъ костромское дворянство къ отвращенію того и къ скорому обиженнымъ удовольствію нижайше представить свое мнѣніе, чтобъ во всякомъ стану учредить по выбору самыхъ дворянъ становаго комисара, который бы нетолько въ случающихся между дворянами, но и другими сословіями по запашкѣ земель, къ вырубкѣ лѣсовъ, въ перекосахъ сѣна и во всѣхъ соединяющихся между сосѣдями ссорахъ дѣлалъ скорое и справедливое разсмотрѣніе и судъ, а при томъ накрѣпко за сотниками и десятниками въ томъ стану наблюдать, дабы воровъ, разбойниковъ, пришлыхъ и подозрительныхъ людей, обыватели не содержали, а увидавъ тотчасъ брать подъ караулъ и отсылать въ городскую канцелярію, а кои дѣла покажутся сумнительными или большой важности, которыя онъ самъ собою рѣшить не можетъ, тѣхъ отсылаетъ онъ, равно и тяжущихся, въ земскій судъ„...

окажутся помѣшанными. На судъ этотъ апелляція могла подаваться только въ сенатъ. 4) Далѣе, дворянство указало на одно изъ проявленій чрезвычайной централизаціи: нельзя вступить во владѣніе имѣніемъ не только по купчей, но и по наслѣдству, не получивъ выписи изъ архивовъ вотчинной коллегіи изъ Петербурга или Москвы, надобно ѣздить въ столицы и долго проживаться изъ за выписей,—такъ что часто недостаточному человѣку выписи обходились въ 10 разъ дороже стоимости имѣнія. Дворянство просило, чтобы всѣ межевыя книги находились въ уѣздѣ и чтобы уѣздное начальство получило право выдавать выписи.

Было ли еще что нибудь сказано въ инструкціяхъ сословій депутатамъ, наконецъ развивали ли эти предложенія депутаты на соборѣ,—это неизвѣстно. Но во всякомъ случаѣ, даже изъ коротенькихъ выписокъ приведенныхъ нами, мы видимъ, что были стремленія умныя и дѣльныя. Екатерина II въ своемъ Учрежденіи не воспользовалась этими заявленіями: предложеніе о контролѣ земства надъ администраціей, о заявленіи ей нуждъ областей (нѣчто въ родѣ французскихъ Conseils Généraux) не принято, также какъ и начало независимости судей. Даны были учрежденія многочисленныя, сложныя. Половина изъ нихъ была на выборномъ началѣ, но административное коронное начало не только не ослаблено, но напротивъ того усилено въ лицѣ намѣстника.

Разсматривая съ лицевой стороны Учрежденіе Екатерины мы поражены его либеральностью. Такъ въ двухъ степеняхъ суда допущено полное господство выборнаго начала—принципъ республиканскій, котораго не знаетъ и теперь Европа, который даже въ Сѣверной Америкѣ существуетъ только въ немногихъ штатахъ. Организована на выборномъ началѣ сильная дворянская корпорація, городское общество получило дѣятельность не только чрезъ представителей, но все въ массѣ. Вездѣ коллегіи, законъ, благо отечества, естественное право, защита страждущаго и угнетеннаго....А между тѣмъ все это дало сравнительно результаты маловажные. Оно не образовало ни духа, ни вкуса къ земству,—не дало даже ни порядка, ни суда.

Это потому, что всѣ эти учрежденія коллегіальныя и выборныя въ губерніи пересѣкались одной правительственной единоличной властью губернатора,—отъ того что снизу лежало рабство народа: учрежденія эти слѣд. были и парализированы и изолированы. Взятое съ одной лицевой стороны, при томъ отрѣшенно отъ другихъ сферъ общественной жизни, Учрежденіе Екатерины составляетъ безъ сомнѣнія одну изъ лучшихъ комбинацій человѣческаго ума. Честь этой комбинаціи вполнѣ принадлежитъ Императрицѣ. Мы не найдемъ нигдѣ образца для нихъ. Есть заимствованія изъ остзейскихъ учрежденій, изъ тогдашнихъ нѣмецкихъ, польскихъ, но онѣ слабы, притомъ касаются вовсе не принциповъ, не основныхъ положеній. Оно осталось безъ большихъ существенныхъ измѣненій, какъ мы уже разъ замѣтили, до нашего времени. При другомъ реформаторѣ, Александрѣ I, была попытка измѣнить и губернскія учрежденія,—но попытка осталась на бумагѣ. Мы разсмотрѣли её въ своемъ мѣстѣ. Только въ наше время реформа полиціи, вышедшее на дняхъ постановленіе о земскихъ учрежденіяхъ и готовящаяся судебная реформа измѣнять этотъ строй.

Три главныя функціи государственной дѣятельности полиція, финансы, судъ были раздѣлены въ губерніи.

Для управленія и полиціи учреждено намѣстническое или *губернское правленіе* подъ предсѣдательствомъ намѣстника изъ губернатора и двухъ совѣтниковъ. Для юстиціи принято начало отдѣленія уголовныхъ дѣлъ отъ гражданскихъ. Первыя поручены *палатѣ уголовнаго суда*, вторыя *палатѣ гражданскаго суда*. Кромѣ того учрежденъ совѣстный судъ. Каждая изъ судебныхъ палатъ состояла изъ предсѣдателя, 2 совѣтниковъ и 2 ассесоровъ; а совѣстный судъ изъ 7 членовъ—предсѣдателя (совѣстнаго судьи) и 6 засѣдателей. Для управленія государственными имуществами, регаліями, сбора податей и вообще всѣхъ денежныхъ средствъ государства учреждена *казенная палата* изъ предсѣдателя, носившаго званіе поручика правителя или вице-губернатора, и 5 членовъ: директора экономіи и домоводства, со-

вѣтника, 2 ассесоровъ и губернскаго казначея. Для учрежденія школъ, больницъ, работныхъ, смирительныхъ домовъ и т. п. заведеній учрежденъ приказъ общественнаго призрѣнія подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ 6 засѣдателей. Судъ получилъ слѣдующую организацію. Раздѣлены были общій судъ отъ суда по совѣсти. Къ послѣднему отнесены изъ гражданскихъ дѣлъ—тяжбы и иски между родителями и дѣтьми и примирительное разбирательство по просьбѣ тяжущихся; изъ уголовныхъ—преступленія, совершенныя по несчастному случаю, преступленія малолѣтнихъ, безумныхъ и дѣла о колдовствѣ, какъ заключающія глупость и невѣжество. Кромѣ того совѣстному суду дано оригинальное назначеніе—охранять личную свободу подсудимыхъ: если кто былъ арестованъ не по обвиненію въ государственныхъ преступленіяхъ, убійству, воровству, и въ теченіи трехъ дней не былъ допрошенъ, то совѣстный судъ освобождалъ его на поруки, и передавалъ его дѣло на сужденіе того суда губерніи, который будетъ избранъ самимъ подсудимымъ. Совѣстный судъ находился подъ особымъ попечительствомъ намѣстника. Онъ былъ поставленъ на ряду съ губернскими палатами, хотя былъ первой инстанціей по предоставленнымъ ему дѣламъ, и апелляція на него шла не прямо въ сенатъ, а въ предположенный высшій совѣстный судъ. Въ общемъ судѣ были между уѣздными судебными мѣстами и сенатомъ двѣ степени суда—судебныя палаты и верхніе суды (верхній земскій судъ, верхняя расправа, губернскій магистратъ). Верхнихъ судовъ каждаго разряда могло быть и по одному и по нѣсколько въ губерніи, слѣд. они были средними мѣстами между уѣздными и собственно губернскими.

Двѣ первыя степени суда были въ тройномъ числѣ по разрядамъ подсудимыхъ, но каждое изъ такихъ сословныхъ судебныхъ мѣстъ было одно какъ для уголовныхъ, такъ и гражданскихъ дѣлъ. Именно, разграничены были три сословія: дворянство, горожане, казенные крестьяне всѣхъ наименованій (государственные, государевы, заводскіе, однодворцы, старыхъ службъ служилые люди). Въ уѣздѣ

были учреждены для дворянъ— уѣздный судъ, для горожанъ магистратъ (въ посадахъ ратуша), для казенныхъ крестьянъ—нижняя расправа; среднюю инстанцію составляли для дворянъ верхній земскій судъ, для горожанъ губернскій магистратъ, для казенныхъ крестьянъ верхняя расправа. Духовенство не получило тѣхъ правъ, которыя даны другимъ сословіямъ, ни особыхъ судовъ, ни права присылки выборныхъ въ суды другихъ сословій, хотя со временъ Петра Великаго оно подсудно и въ гражданскихъ и въ уголовныхъ дѣлахъ общимъ судамъ. Верхній земскій судъ, верхняя расправа и губернскій магистратъ, были раздѣлены на два департамента—уголовный и гражданскій, которые дѣйствовали, какъ самостоятельные суды,—но при маломъ числѣ дѣлъ въ одномъ департаментѣ, ему передавалась часть дѣлъ другаго. Общихъ присутствій не было. Такъ что эти суды были единичными только по названію, а на дѣлѣ каждый изъ нихъ составлялъ два отдѣльныя и независимыя учрежденія. Дѣла изъ гражданскихъ департаментовъ этихъ судовъ переносились по апелляціи въ гражданскую палату, изъ уголовныхъ въ уголовную палату.

Полиція не имѣла подобныхъ посредствующихъ мѣстъ: губернскому правленію непосредственно были подчинены начальники земской полиціи—земскіе капитаны или исправники и городской—городничіе. Нижній земскій судъ состоялъ при исправникѣ, болѣе какъ вспомогательное мѣсто,—вся же полиція была въ его рукахъ. Въ нѣкоторыхъ дѣлахъ (именно, въ укрывательствѣ бѣглыхъ) нижній земскій судъ былъ и судебнымъ мѣстомъ.

Что касается до состава правительственныхъ и судебныхъ мѣстъ, то Екатериной II принято то мудрое правило, которое французы выражаютъ формулою: Agir est le fait d'un seul, dèlibèrer est le fait des plusieurs. (Дѣйствовать есть дѣло одного, разсуждать — дѣло многихъ). По этому судебная власть устроена коллегіально, при томъ верхніе суды изъ значительнаго числа лицъ. Власть чисто правительственная, исполнительная была предоставлена двумъ ли-

цамъ—намѣстнику или генералъ-губернатору въ губерніи, земскому капитану въ уѣздѣ. Губернское правленіе получило только совѣщательный голосъ. Приказы общественнаго призрѣнія получили также коллегіальное образованіе, что было болѣе сообразно съ родомъ ихъ дѣлъ, нежели одноличное управленіе. Управленіе финансами, которое во Франціи и въ большей части другихъ государствъ существуетъ какъ одноличное, образовано было Екатериной коллегіально. А здѣсь коллегіальность не вытекаетъ изъ существа дѣла, и только причиняетъ медленность. Впрочемъ, впослѣдствіи, какъ увидимъ, этотъ недостатокъ былъ нѣсколько исправленъ предоставленіемъ извѣстной доли самостоятельности начальникамъ отдѣленій и даже права имѣть надзоръ за уѣздными чиновниками соотвѣтственной части. Притомъ же невыгоды коллегіальности искупались значительными выгодами: большей преградой злоупотребленіямъ, лучшимъ контролемъ. И теперь общему присутствію казенной палаты предоставлены у насъ такія дѣла, для которыхъ коллегія лучше одноличнаго управленія, напр. дѣла по торгамъ на подряды и откупа,—а во время Екатерины II и до 1838 года палаты завѣдывали и всѣми казенными крестьянами,—т. е. имѣли попеченіе о хозяйственномъ благоустройствѣ большей части губернскаго населенія и значительную власть надъ нимъ, слѣд. такую функцію, для которой коллегія лучше одноличнаго управленія.

Порядокъ назначенія и утвержденія лицъ правительственнаго штата лучше всего можетъ указать и на степень значенія земства, и на взаимное отношеніе губернскихъ властей между собою и отношенія къ нимъ уѣздныхъ, и на ихъ зависимость отъ центральныхъ.

Двѣ главныя системы—выборъ и назначеніе короной введены почти въ равной степени въ губернское управленіе. Кромѣ того поставлено много переходныхъ ступеней между этими двумя главными. Такъ, кромѣ непосредственнаго, безусловнаго назначенія короной или высшей центральной властью, введено назначеніе изъ числа кандидатовъ, представленныхъ низшей правительственной властью;

кромѣ безусловнаго выбора сословіями,—выборъ ими только нѣсколькихъ кандидатовъ, изъ числа которыхъ правительство избираетъ. Если число кандидатовъ на каждое мѣсто невелико, напр. 2 или 3, то сила выборнаго начала немного ослабляется, но если требуется большое число кандидатовъ, то ясно, что чѣмъ больше число, тѣмъ менѣе общество можетъ указать на лицо, которое оно желало бы видѣть на извѣстномъ мѣстѣ; тогда поневолѣ приходится назначать въ кандидаты безъ разбора. Далѣе, при выборѣ единственнаго кандидата предоставляется иногда правительству право принять его или отвергнуть. Въ послѣднемъ случаѣ естественно должны быть произведены новые выборы. Эта система съ перваго взгляда самая лучшая для замѣщенія полу-администравныхъ и полу-земскихъ должностей, потому что она не даетъ перевѣса ни земству надъ администраціей, ни администраціи надъ земствомъ. Но на практикѣ она часто влечетъ именно перевѣсъ администраціи,—земство утомляется частыми перевыборами, притомъ же здѣсь можетъ возродиться вредный антагонизмъ и соперничество между двумя силами. Екатерина ввела еще одинъ оттѣнокъ: начальство въ нѣкоторыхъ случаяхъ могло безусловно принять или не принять представленнаго сословіемъ кандидата, а въ другихъ только тогда могло не принять, когда онъ имѣлъ явный порокъ. Наконецъ Екатерина ввела для замѣщенія нѣкоторыхъ должностей, именно медицинскихъ, систему частнаго контракта, притомъ срочнаго. Эта система въ Европѣ нигдѣ не существуетъ, за исключеніемъ для военной службы въ Англіи. Превосходная и единственно возможная въ сферѣ частныхъ отношеній она негодна въ государственной.

Короной назначались всѣ члены губернскаго правленія и палатъ (судебныхъ и казенной), предсѣдатели верхняго суда, верхней расправы, губернскаго магистрата. Именно: намѣстникъ, губернаторъ, вице-губернаторъ назначались непосредственно императоромъ. Предсѣдатели палатъ и верхняго земскаго суда назначались императоромъ изъ числа двухъ кандидатовъ, представленныхъ на каждое мѣсто се-

натомъ. Совѣстный судья (предсѣдатель совѣстнаго суда) назначался намѣстникомъ изъ кандидатовъ, представляемыхъ каждымъ губернскимъ судебнымъ мѣстомъ по одному. Любопытно, что въ этомъ случаѣ Екатериной былъ введенъ выборъ самыми судами,—то начало, которое въ наше время рекомендуютъ нѣкоторые публицисты для судебной іерархіи.

Члены губернскаго правленія и совѣтники палатъ опредѣлялись непосредственно сенатомъ, а 2 члена казенной палаты—директоръ экономіи и губернскій казначей, предсѣдатели губернскаго магистрата и верхней расправы опредѣлялись сенатомъ только по представленію губернскаго правленія.

Члены другихъ губернскихъ судебныхъ мѣстъ и приказа были всѣ выборные,—въ верхнемъ земскомъ судѣ (также какъ въ уѣздѣ—въ уѣздномъ и нижнемъ земскомъ) всѣ 10 членовъ изъ дворянъ, въ губернскомъ магистратѣ—изъ купцовъ и мѣщанъ, въ верхней расправѣ по выбору казенныхъ крестьянъ съ тѣмъ различіемъ, что они могли выбирать не только лицъ своего сословія, но и дворянъ. Избранные утверждались намѣстникомъ, если не имѣли явнаго порока. Срокъ выборныхъ должностей положенъ былъ трехлѣтній.

Совѣстный судъ былъ единственное мѣсто, гдѣ засѣдали вмѣстѣ выборные отъ всѣхъ трехъ сословій, по два отъ каждаго,—это потому, что онъ былъ единственнымъ выборнымъ судомъ, дѣйствіе котораго простиралось на всѣ сословія. Замѣтимъ, что только относительно крестьянскихъ выборныхъ въ совѣстный судъ законъ сдѣлалъ оговорку, что они должны быть «люди добросовѣстные, законы знающіе и ученіе имѣющіе». Приказъ общественнаго призрѣнія не имѣлъ спеціально назначенныхъ членовъ: для присутствія въ немъ каждый изъ трехъ верхнихъ судовъ отправлялъ двухъ изъ своихъ засѣдателей. Кромѣ того приказъ могъ приглашать по мѣрѣ надобности для присутствія одного изъ уѣздныхъ предводителей или городскихъ головъ.

Происхожденіе и значеніе губернскихъ мѣстъ перваго

разряда видно прямо изъ выраженій законодателя: Палата уголовная есть уголовный департаментъ юстицъ-коллегіи, палата гражданская—гражданскій ея департаментъ, казенная палата есть соединенный департаментъ камеръ и ревизіонъ-коллегіи, впрочемъ безъ судебной власти. Петровскія коллегіи, кромѣ развѣ трехъ первыхъ, были вмѣстѣ и среднія и высшія мѣста. Юстицъ-коллегія напр. была одна на всю Россію, слѣд. по нашему высшее или центральное мѣсто; но съ другой стороны во первыхъ въ губерніи не было твердо организованнаго судебнаго мѣста, поэтому юстицъ коллегія была вмѣстѣ и средней инстанціей, во вторыхъ она была подъ апелляціей сената, слѣд. опять имѣла характеръ средней инстанціи.

Учрежденіемъ 1775 года штатъ юстицъ-коллегіи увеличенъ въ нѣсколько десятковъ разъ, и она раздѣлена и перенесена изъ Петербурга въ губерніи. Само собою разумѣется, что вмѣстѣ съ этимъ перестала существовать юстицъ-коллегія въ Петербургѣ, равно какъ и вотчинная коллегія. Относительно финансовъ и государственныхъ имуществъ у насъ были только центральныя управленія: камеръ-коллегія (сборъ всякаго рода доходовъ), ревизіонъ-коллегія (контроль), коллегія экономіи (управленіе частію государственныхъ населенныхъ имуществъ), бергъ-коллегія (горныя дѣла), соляная контора. Всѣ эти мѣста уничтожены въ столицѣ и перенесены въ губернію подъ именемъ казенной палаты, которой и поручено: 1) завѣдываніе приходомъ и расходомъ, составленіе ежегоднаго реэстра о доходѣ каждаго уѣзда, ривизскія сказки, какъ основаніе для правильности сбора подушной подати; 2) косвенные налоги, сборъ ихъ и управленіе, именно винные откупа, соляныя дѣла; 3) контроль за расходами всѣхъ губернскихъ мѣстъ, т. е. ревизія ихъ счетовъ, 4) и наконецъ публичныя зданія (ст. 118).

Совѣстный судъ былъ дѣломъ совершенно новымъ не только для губерніи, но и для страны. Вообще учрежденіе его, какъ видно, было вызвано для уравновѣшенья строгой системы Петра Великаго. Въ немъ мы видимъ нѣкоторые

элементы суда присяжныхъ, нѣкоторые остатки стариннаго церковнаго суда. Но вообще онъ былъ въ дисгармоніи съ остальнымъ судебнымъ строемъ. При томъ же непонятно, почему преступленія несовершеннолѣтнихъ и тяжбы между родителями и дѣтьми судились ex bono et aequo, а всѣ остальныя по строгому праву. Значеніе этого суда постепенно падало, тѣмъ болѣе что нѣкоторыя условія судопроизводства въ немъ, напр. запрещеніе представленія чрезъ повѣренныхъ, непремѣнно личное присутствіе, дѣлали его болѣе тяжелымъ, чѣмъ общіе суды. Впослѣдствіи совѣстные суды были уничтожены въ большей части губерній, а дѣла ихъ переданы гражданскимъ палатамъ при участіи совѣстнаго судьи, какъ члена палаты.

Такимъ же новымъ явленіемъ былъ приказъ общественнаго призрѣнія. По 380 ст. Учрежденія приказамъ поручено управленіе и самое заведеніе слѣдующихъ установленій: 1) народныхъ школъ, сиротскихъ домовъ для призрѣнія и воспитанія сиротъ обоего пола, оставшихся послѣ родителей безъ пропитанія; 3) госпиталей или больницъ; 4) богадѣленъ для убогихъ обоего пола увѣчныхъ и престарѣлыхъ, которые не имѣютъ пропитанія; 5) домовъ для неизлѣчимо больныхъ, которые также не имѣютъ пропитанія; 6) домовъ для сумасшедшихъ; 7) работныхъ домовъ, 8) смирительныхъ домовъ. Замѣчательно особенно назначеніе работныхъ и смирительныхъ домовъ. Цѣль работныхъ домовъ была: «дабы работою доставить прокормленіе неимущимъ, а какою же работою, сіе отдается на усмотрѣніе приказа общественнаго призрѣнія (ибо не вездѣ одинакія удобности бываютъ: въ Москвѣ каменья пилить, въ другихъ мѣстахъ приготовлять ленъ, или прясть, и тому подобное), и понеже въ работныхъ домахъ всякій кормится своею работою, то и принимать въ оные совершенно убогихъ людей обоего пола, кои работать могутъ и сами добровольно туда приходятъ....и по мѣрѣ работы пищу, покровъ, одежду или деньги (получаютъ), или же въ работные домы принимаютъ пристанища неимѣющихъ, кои присланы будутъ на время или навсегда

изъ какого нинаесть мѣста, на то власть имѣющаго, въ губерніи». Смирительный домъ получилъ оригинальное значеніе. Сюда отсылались для исправленія не только дѣти родителями (что и теперь существуетъ) и «лѣнивые и непотребные рабы», но по рѣшенію губернскаго правленія «люди, которые впадутъ въ непотребное житіе, начнутъ расточать имѣніе», люди, которые ведутъ себя противно добронравію и благочинію, женщины соблазнительнаго поведенія. Такимъ образомъ подъ опеку губернскаго правленія съ правомъ исправленія отдавались всѣ граждане, вся ихъ частная жизнь. Изъ этого права опекунскаго начальства въ настоящее время осталось только наложеніе опеки на имѣніе за непомѣрную роскошь, предоставленное генералъ-губернатору. На всю эту обширную систему и обученія народа, и лѣченія, и призрѣнія, и исправленія нравственнаго и даже доставленія работы неимѣющимъ пропитанія, начало предъ тяжестью котораго отступила даже республиканская Франція, на все это дано единовременно каждому приказу 15,000 рублей.

Мы считали нужнымъ сдѣлать это маленькое отступленіе: оно озаряетъ ярко всю систему Екатерининскихъ учрежденій, показываетъ, что тогда между закономъ и дѣйствительностью была цѣлая пропасть.

Всѣ губернскія мѣста были подчинены или надзору или власти начальниковъ губерніи и прокуреріи. Екатерина учредила начальниковъ губерній съ титуломъ намѣстниковъ или генералъ-губернаторовъ (въ столицахъ главнокомандующихъ), съ властью, нѣсколько различною отъ прежнихъ губернаторовъ. Намѣстникъ получилъ двоякое значеніе: одно полицейское, которое онъ проявляетъ въ качествѣ начальника губернскаго правленія, другое общее, наблюдательное по всѣмъ частямъ, не исключая и военной.

Намѣстникъ былъ поставленъ къ правленію какъ начальникъ. Голосъ его былъ по техническому выраженію рѣшительный, т. е. правленіе не могло остановить намѣстническаго рѣшенія. Но членамъ его въ такомъ случаѣ предоставлено было право, внеся въ протоколъ свое мнѣніе,

увѣдомить сенатъ. Такимъ образомъ намѣстникъ не стѣснялся въ дѣлахъ исполнительныхъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ протестъ членовъ правленія сенату былъ нѣкоторой гарантіей отъ увлеченій.

Губернское правленіе получило значеніе полицейское. На Западѣ полиція въ теченіи среднихъ и части новыхъ вѣковъ не была централизирована: каждая самостоятельная часть—церковь, университеты, судъ, города, бароны—имѣли свою полицію. Унасъ только церковь имѣла отдѣльную полицію, какъ въ надзорѣ за благочиніемъ, такъ и въ поимкѣ преступниковъ, таковы были архіерейскіе дѣсятильники, праветчики, доводчики, закащики. Соборъ 1666 г. опредѣлилъ и распространилъ эту власть церкви. Со временъ Петра Великаго отдѣльная церковная полиція уничтожена. По Учрежденію губернскому правленію предоставленъ не только контроль надъ настоящей, дѣйствующей полиціей—городничими и земскими капитанами, но и прямо часть полицейскихъ функцій, какъ-то опредѣленіе взысканій по векселямъ и другимъ безспорнымъ обязательствамъ, наложеніе ареста на имѣніе (ст. 97). Далѣе, губернскому правленію предоставлено обнародывать Высочайшіе указы, наблюдать за исполненіемъ законовъ всѣми мѣстами съ правомъ налагать пеню на нерадивыхъ.

Оно получило вмѣстѣ съ тѣмъ право прекращать всѣ отступленія отъ законнаго порядка, своего рода jus intercessionis. Этимъ, а также правомъ принятія жалобъ на медленность и проволочку въ судебныхъ мѣстахъ, оно получило полный перевѣсъ надъ всѣми губернскими мѣстами. Значеніе, приданное впослѣдствіи полиціи, какъ учрежденію нетолько преслѣдующему преступленія и охраняющему внѣшній порядокъ, но вводящему нравственность, трудолюбіе, искореняющему бѣдность и всякіе пороки, словомъ провидѣнія,—чрезвычайно усилило функціи губернскаго правленія. Оно сдѣлалось дотого полномочнымъ надъ второстепенными губернскими мѣстами, что законодатель впослѣдствіи разными мѣрами старался ограничить его,—такъ напр. запрещено было губернскому правленію налагать по-

мимо палатъ пени на подчиненныя имъ мѣста (П. Соб. З. № 15,439, № 25,887). Далѣе, губернскому правленію дано право замѣщать всѣ выборныя мѣста въ случаѣ выбытія избранныхъ лицъ до срока.

Вся эта власть губернскаго правленія въ сущности принадлежала генералъ-губернатору, потому что онъ имѣлъ голосъ рѣшительный. Ему же предоставлено утвержденіе большей части выборныхъ лицъ.

Спеціально намѣстнику предоставлено было останавливать всякое судебное рѣшеніе, вособенности уголовные приговоры къ тяжкимъ наказаніямъ, если онъ найдетъ ихъ несправедливыми,—запрещено даже исполнять приговоры къ уголовнымъ наказаніямъ безъ разрѣшенія намѣстника.

Далѣе, онъ поставленъ, какъ «заступникъ утѣсненныхъ и побудитель безгласныхъ дѣлъ», онъ долженъ «показать въ поступкахъ своихъ доброхотство, любовь и соболѣзнованіе къ народу». Чѣмъ болѣе впослѣдствіи дворянство получало власти въ судѣ и управленіи, тѣмъ болѣе выростало значеніе губернатора, какъ защитника безправной массы,—отъ того до нашего времени одноличная власть губернатора осталась самой популярной въ народѣ изъ всѣхъ губернскихъ властей. Намѣстникъ окруженъ былъ большою пышностью. Ему давалось сверхъ жалованья 6,000 руб. столовыхъ денегъ, сумма очень значительная въ то время, два адъютанта, конвой изъ 25 человѣкъ конницы и дворянскаго отряда, по одному дворянину съ каждаго уѣзда. Замѣтимъ, что хотя намѣстнику ввѣрялось главное начальство надъ войсками въ губерніи, онъ могъ быть и гражданскимъ чиновникомъ. Такъ напр. генералъ-губернаторы Волковъ и Мельгуновъ при Екатеринѣ II, Сперанскій при Александрѣ I были гражданскіе чиновники.

Губернатору дано Учрежденіемъ такое значеніе, какое теперь имѣетъ вице-губернаторъ, т. е. втораго предсѣдателя губернскаго правленія и занимающаго должность начальника губерніи, въ случаѣ его отсутствія.

Прокурерія, учрежденіе Петра Великаго, которое послѣ него какъ-то совсѣмъ исчезло безъ всякаго о томъ указа,

Екатериной была чрезвычайно размножена. Въ губерніи былъ назначенъ губернскій прокуроръ, какъ начальникъ всей прокуреріи и какъ спеціальный прокуроръ при губернскомъ правленіи и трехъ палатахъ; ему даны были два помощника (губернскіе стряпчіе), одинъ по дѣламъ уголовнымъ, другой по казеннымъ (т. е. связаннымъ съ интересомъ казначейства). Въ каждомъ изъ трехъ верхнихъ судебныхъ мѣстъ было также по прокурору и 2 стряпчихъ. Всего было 12 прокуроровъ и ихъ помощниковъ. Но этотъ институтъ, такой могущественный во Франціи, у насъ немогъ получить развитія, потому что главныя функціи прокуреріи предоставлены были генералъ-губернатору. Прокуроръ долженъ былъ наблюдать за точнымъ исполненіемъ закона, за старательнымъ исполненіемъ чиновниками своихъ должностей, за скорымъ отправленіемъ правосудія; далѣе, онъ поставленъ какъ истецъ въ уголовныхъ безгласныхъ дѣлахъ. Но всѣ эти дѣла поручены были и генералъ губернатору, да притомъ же прокуроръ доносилъ не генералъ-прокурору сената (тогдашнему министру юстиціи), а губернскому правленію (т. е. генералъ-губернатору), слѣд. прямо былъ подчиненнымъ административной власти. Только двѣ стороны прокурорской должности выдаются рельефно, именно, какъ адвоката казны, и потомъ какъ наставителя судебныхъ и административныхъ мѣстъ въ пониманіи закона: при полученіи новаго узаконенія правленіе и палаты выслушивали заключеніе прокурора о томъ, съ какими узаконеніями вновь изданное сходно, или какимъ противно. (Учрежд. ст. 401, пунктъ 1). Далѣе (тамъ же, пунктъ 3): «При начатіи срочнаго *) засѣданія губернскій прокуроръ велитъ прочесть тѣ статьи изъ законовъ, учрежденій или указовъ, о коихъ мнитъ что нужно возобновить въ памяти для наивящаго соблюденія»...Впрочемъ, на такое чтеніе давалось ему неболѣе получаса.

---

*) Губернскія судебныя мѣста (кромѣ палатъ) имѣли тогда три вакаціи въ году: отъ страстной недѣли до тройцинаго дня, съ 27 іюля до 2 октября, съ 18 декабря по 8 генваря.

Губернскимъ мѣстамъ первой категоріи предоставлено было немаловажное право пріостанавливать обнародованіе новаго закона, если онъ найденъ будетъ неудобоисполнмымъ, и представлять объ этомъ сенату. Когда же представленіе не будетъ уважено, то безпрекословно исполнять законъ. Это то право, которое въ старое время имѣли французскіе судебные парламенты (droit de remonstrance). Замѣтимъ, что по Учрежденію въ губернскомъ правленіи заведена была книга для записыванія законовъ. Это опять заимствованіе изъ французскихъ судебныхъ парламентовъ, которые отказомъ вписать законъ въ книгу дѣлали его неисполняемымъ. При Екатеринѣ тоже право представленія имѣлъ и сенатъ. Впослѣдствіи (1803г.) сенату оставлено право представленія только относительно старыхъ законовъ, но губернскому собранію оставлено прежнее право, и оно занесено въ основные законы. Намъ неизвѣстно, воспользовалась ли когда либо губернія этимъ правомъ. Въ настоящее время оно для большей части губерній не существуетъ, потому что право собирать въ общее засѣданіе правленіе и палаты предоставлено тольло генералъ-губернатору, а большая часть губерній управляется губернаторами.

Такова была система Екатерининскихъ учрежденій. Многое съ того времени измѣнилось къ ней, но измѣненія происходили безъ ломки зданія, которое до сихъ поръ стоитъ на тѣхъ же основаніяхъ. Главныя измѣненія въ губернскомъ устройствѣ и компетенціи губернскихъ мѣстъ состояли въ слѣдующемъ.

1) Устройство губернское было слишкомъ сложное. Множество судебныхъ мѣстъ съ большимъ числомъ членовъ было только тягостью. Гдѣ было набрать тогдашней губерни такую массу подготовленыхъ лицъ? Императоръ Павелъ I уничтожилъ среднія губернскія судебныя мѣста. Но вмѣстѣ съ тѣмъ судебныя палаты получили выборныхъ членовъ отъ двухъ сословій, а при Николаѣ I дворянству предоставлено право избирать и предсѣдателей. Соединеніе двухъ судебныхъ палатъ въ одну, т. е. уголовной юстиціи

съ гражданской, мѣра, принятая Павломъ I, была отмѣнена его преемникомъ.

2) Много новыхъ функцій прибавлено къ прежнимъ учрежденіямъ, и явилось много новыхъ учрежденій. Мы видѣли, что главныя губернскія учрежденія были разложенныя на губерніи коллегіи. Этотъ процесъ нѣсколько времени продолжался: такъ съ уничтоженіемъ бергъ и мануфактуръ коллегіи таможни, дѣла горныя и соляныя переданы были губерніи. Для управленія горными дѣлами учреждены при казенныхъ палатахъ экспедиціи. Для управленія питейными сборами и солью учреждена была при казенной палатѣ камеральная экспедиція, которая съ ней имѣла общаго только предсѣдателя (№17,815, 17,826). А управленіе удѣльными имуществами отдѣлено отъ казенной палаты и передано удѣльнымъ конторамъ, которыя до 1809 г. были въ зависимости отъ нея (№23,020) Губернскому правленію дано и судное значеніе, именно ему велѣно вѣдать дѣла о корчемствѣ (№15,864). Часть почтовая (ямскія дѣла) передана была въ вѣдомство губернскаго правленія (№№15,178, 15,317), также какъ и пути сообщенія (№21,717). Гражданскимъ палатамъ подчинены консисторіи иностранныхъ исповѣданій, кромѣ католическихъ (№15,356), далѣе, онѣ поставлены въ независимое положеніе относительно начальниковъ губерній (№18,966).

3) Губернская административная децентрализація была очень велика при Екатеринѣ. Все то что называется администраціей въ обширномъ смыслѣ слова, т. е. полиція, призрѣніе, финансы, пути сообщенія, просвѣщеніе принадлежало вполнѣ губернскимъ властямъ подъ общимъ слабымъ контролемъ сената. Съ учрежденіемъ министерствъ всѣ эти функціи сдѣлались центральными. Сначала петербургскій генералъ-полицеймейстеръ, а потомъ министръ внутреннихъ дѣлъ получилъ въ управленіе полицію имперіи. Прокурерія совершенно отдѣлилась отъ зависимости губернскаго правленія и поставлена въ прямое подчиненіе министру юстиціи. Школы, таможни, почты, призрѣніе, все получило центральное управленіе въ министерскихъ депар-

таментахъ. Чѣмъ болѣе разростались министерства, тѣмъ все менѣе и менѣе дѣлъ оставлялось на окончательное рѣшеніе губернскихъ мѣстъ, ихъ обязали множествомъ срочныхъ и несрочныхъ донесеній, и вообще приказано обо всякомъ выходящемъ изъ ряду дѣлѣ, сверхъ поименно означенныхъ, испрашивать разрѣшенія министерства; связь между губернскими мѣстами была ослаблена, онѣ обратились въ станціи, каждое особеннаго министерства. Каждое министерство, просвѣщенія, государственныхъ имуществъ, путей сообщенія, почтъ, удѣловъ, главное управленіе горными дѣлами, иностранными исповѣданіями и проч, начало учреждать для себя органы въ губерніяхъ, назависимые отъ существовавшихъ по учрежденію Екатерининскихъ палатъ и правленія. Этого мало. По Учрежденію большая часть администраціи была мѣстнаго происхожденія; начальственныя лица (кромѣ намѣстника, губернатора и вице-губернатора) назначались или губернскимъ начальствомъ или сенатомъ изъ числа представляемыхъ кандидатовъ. Съ расширеніемъ сферы дѣятельности министерствъ замѣщеніе всѣхъ мѣстъ даже третьестепенныхъ перешло къ министрамъ. Начальникъ губерніи, отъ котораго по Учрежденію зависило назначеніе столькихъ чиновниковъ, доведенъ былъ до того, что могъ назначать только становыхъ приставовъ; даже городничіе и полицеймейстеры, его ближайшіе помощники, были назначаемы изъ Петербурга. Это дало другой видъ губерніи. Начало пришлое взяло верхъ надъ туземнымъ. Далѣе, это повело сильную эмиргацію образованныхъ людей въ столицы, въ министерскіе департаменты, откуда только можно было явиться чрезъ нѣсколько лѣтъ въ провинцію на видное мѣсто. Эмиграція стала такъ велика, что въ царствованіе Николая издано было нѣсколько указовъ, которыми запрещалось принимать окончившихъ курсъ въ университетахъ на службу въ центральныя управленія, пока они не прослужатъ нѣсколько лѣтъ въ губернскихъ мѣстахъ. Всѣ административныя губернскія учрежденія какъ-то оторвались отъ губернской почвы. Естественно, что

вмѣстѣ съ этимъ ослабѣла ихъ сила, открылась безпрерывная смѣна и передвиженіе чиновниковъ.

4) Наконецъ, произведено было важное измѣненіе въ значеніи сословій относительно губернскаго управленія. По Учрежденію три сословія дворянство, горожане, казенные крестьяне получили одинаковое значеніе: каждое изъ нихъ имѣло 2 инстанціи своего собственнаго суда, одинаково участвовало въ составѣ совѣстнаго суда и приказа общественнаго призрѣнія. Ни одно изъ нихъ не получило губернской организаціи: дворянство было уѣзднымъ классомъ, горожане городскимъ, крестьяне волостнымъ и уѣзднымъ. Послѣ Учрежденія дворянство получило губернскую организацію, т. е. дворянство всей губерніи соединено въ одно общество съ обширными правами. Крестьяне потеряли обѣ инстанціи своего суда. Имъ дано только право посылать двухъ членовъ въ уѣздный и однаго въ земскій судъ. Но здѣсь они были въ меньшинствѣ, во вторыхъ поглощались авторитетомъ дворянства,—точно тоже слѣдуетъ сказать о роли городскихъ выборныхъ въ судебныхъ палатахъ. Такимъ образомъ крестьянство лишено было многихъ правъ, а права дворянства увеличены,*) все губрнское и уѣздное судебное управленіе, вся уѣздная полиція порешли въ его руки. При той обширной власти, какую у насъ до послѣдняго времени имѣла полиція, въ особенности чрезъ присоединіе къ ней слѣдственной части, роль дворянства сдѣлалась очень сильной, предоставленіе уголовнымъ палатамъ пра-

---

*) Какъ пользовалось дворянство такими важными правами, видно отчасти изъ именнаго указа Императора Николая министру внутреннихъ дѣлъ (1 генв. 1832 г. 2-е П. С. З. № 5053): "Изъ свѣденій доходящихъ до меня я съ прискорбіемъ увидѣлъ, что выборы дворянскіе не всегда соотвѣтствуютъ ожиданіямъ правительства. Лучшіе дворяне или уклонялись отъ служенія или не участвовали въ выборахъ, или съ равнодушіемъ соглашались на избраніе людей, неимѣющихъ потребныхъ качествъ къ исполненію возлагаемыхъ на нихъ обязанностей. Отъ сего чиновники по судебной части оказывались нерѣдко недовольно свѣдущими въ законахъ; по части же полицейской открывались злоупотребленія, накопленіе недоимокъ, а въ дѣлахъ слѣдственныхъ и уголовныхъ запутанность и упущенія"...

ва на окончательные приговоры по дѣламъ лицъ непривилегированныхъ званій еще болѣе усилило его значеніе.

Освобожденіе крестьянъ, реформа полиціи, земскія учрежденія и готовящаяся судебная реформа произведутъ коренную перемѣну въ системѣ губернскихъ управленій, въ значеніи губернскихъ властей, положеніи сословій, и вообще во всемъ внѣшнемъ и внутреннемъ строѣ губерніи.

КОНЕЦЪ ПЕРВОЙ ЧАСТИ.

Оглавленіе.

ПОЛОЖЕНІЯ,

извлеченныя изъ диссертаціи на степень доктора государственнаго права:

„Губернія, ея земскія и правительственныя учрежденія“,

А. ЛОХВИЦКАГО.

1). *Провинція есть сфера жизни* sui generis. Функціи ея не могутъ быть вполнѣ опредѣлены абсолютно. Онѣ зависятъ отъ политическихъ центральныхъ учрежденій и отъ степени цивилизаціи извѣстнаго народа.

2). Централизація и децентрализація не суть понятія абсолютныя,—онѣ составляютъ только форму для прогресса.

3). Децентрализація собственно есть вопросъ о мѣстѣ нахожденія общественной власти (Souvaireneté sociale.)

4). *Изолированное развитіе выборныхъ провинціяльныхъ учрежденій грозитъ великой опасностью для государства:* онѣ могутъ сдѣлаться убѣжищемъ для элементовъ враждебныхъ государству,—для кастъ или для народностей.

5). Россія наблюдала при присоединеніи частей нѣсколько системъ, смотря по качеству присоединяемой части: истребленія, автономіи, мирнаго слитія. Первая система доставила московскому государству единство, но она убила живыя силы. Система автономіи ненормальна; она показываетъ, что еще необразовалась національность и внутреннее единство.

6) Первоначальное дѣленіе московскаго государства было чуждо всякой системы,—историко-органическое и неорганическое начала были равно допущены.

7). Податное начало, т. е. взглядъ на народъ и землю какъ на податную единицу, повело раздѣленіе государства на безконечное число частей, непосредственно относившихся къ центральной власти: не только большія княжества раздробились, но и уѣзды, волости, даже селенія. Воеводское управленіе (военная система) повело къ уменьшенію числа частей.

8). Территоріяльные приказы вовсе не представляли областнаго дѣленія государства,—а только соединеніе извѣстной массы доходовъ подъ управленіемъ довѣреннаго лица.

9). Губныя и уставныя грамоты были главнымъ образомъ финансовой мѣрой, выгодной для центральнаго правительства.

10). *Въ древней Россіи не существовало провинціализма.* На Западѣ государство было отвлеченіемъ отъ провинцій, у которыхъ оно мало по малу отымало великія права, составившія сумму правъ государства. Унасъ ходъ дѣлъ былъ другой. Провинція, какъ сфера жизни, какъ юридическое лицо, создается на нашихъ глазахъ государствомъ.

11). Петръ Великій былъ полнымъ наслѣдникомъ древнерусскаго взгляда на страну и народъ. Его губерніи были дѣленіемъ по преимуществу для военныхъ цѣлей, имѣли приписной, податной характеръ. Этимъ объясняется ихъ странный составъ и громадность.

12). Екатерина II создала губернію,—дала ей интерессы, нѣкоторую жизнь, учрежденія изъ мѣстныхъ элементовъ, наконецъ цементъ въ дворянскомъ обществѣ.

13). Объемъ губерніи опредѣляется количествомъ населенія, густотой его, развитіемъ цивилизаціи или количествомъ дѣлъ, величиною государства. Территоріи нашихъ губерній не вездѣ представляютъ выдержанность сказанныхъ началъ. Территоріи нашихъ губерній составились безъ всякаго вниманія къ историческимъ, этнографическимъ и другимъ бытовымъ условіямъ.

14). *Объединеніе Россіи совершилось по преимуществу жалованной грамотой дворянству и учрежденіемъ о губер-*

ніяхъ: первая создала изъ верхнихъ слоевъ инородческихъ племенъ и областей одинъ управляющій классъ (pays lègal), второе уничтожило различія въ администраціи и судѣ въ областяхъ, жившихъ до присоединенія иною политическою жизнью.

15). Инородческое (польское и нѣмецкое) дворянство пропорціонально съ числомъ племени многочисленнѣе русскаго; средствъ образованія въ западныхъ и особенно остзейскихъ губерніяхъ больше, чѣмъ въ коренныхъ русскихъ. Отсюда происходитъ, что въ администраціи и въ офицерскомъ классѣ арміи инородцы занимаютъ положеніе, несоотвѣтственное съ отношеніемъ инородческаго населенія къ русскому. Развитіе образованія со всевозможными льготами въ коренной Россіи единственное средство возстановить нормальный порядокъ вещей. *Образованіе среднее и высшее для русскаго народа есть главнымъ образомъ политическая необходимость.*

16). Положеніе 1 генв. 1864 года не имѣетъ корня въ нашей исторіи. Оно есть актъ законодательнаго творчества, составленный преимущественно по образцу французскому со стороны компетенціи земскихъ собраній и по образцу германскому со стороны формы.

17). *Положеніе вводитъ вмѣсто дворянства новый классъ— крупныхъ землевладѣльцевъ* pays lègal. Оно понижаетъ значеніе выкупленнаго надѣла, даетъ крупному землевладѣнію перевѣсъ надъ двумя другими классами въ составѣ земскихъ собраній.

18). Государство у насъ создаетъ Положеніемъ губернію какъ юридическое лицо, дѣлаетъ её изъ пассивной активной силой. Оно богато её одаряетъ въ имущественномъ отношеніи.

19). Учрежденіе о губерніяхъ было основано совсѣмъ на другихъ началахъ, чѣмъ та жизнь, которая была надъ нимъ и подъ нимъ. Оно было изолировано, притомъ же внутри самого себя оно было парализировано властью намѣстника. Это главная причина его безплодности.

20). *Провинція у насъ есть явленіе, рожденное государствомъ.* Это отличіе русской общественной жизни отъ за-

падной выражается и въ правительственныхъ губернскихъ мѣстахъ: онѣ были разбитыя по губерніямъ прежнія центральныя учрежденія. *Юстиція, полиція, финансовое управленіе, медицина, судъ, школа сначала были только государственными учрежденіями и дѣлами, и только съ 1775 г. перенесены въ провинцію.*

21). Административная провинціяльная децентрализація была сильна по Учрежденію,—она постепенно слабѣла съ учрежденіемъ и развитіемъ министерскихъ департаментовъ.

22). Послѣ Екатерины II одно изъ главныхъ основъ учрежденія—*равновѣсіе трехъ сословій* было нарушено; дворянство изъ уѣзднаго класса сдѣлалось губернскимъ, крестьянство потеряло свои особыя судебныя учрежденія, городское сословіе также умалилось въ значеніи.



Печатать позволяется. С.Петербургъ 15 августа 1864 года.

Деканъ Ивановскій.

ТИПОГРАФІЯ ИВАНА БОЧКАРЕВА, У ПѢВЧЕСКАГО МОСТА № 26.

Цѣна 2 руб.